

السياسة العامة

منظور كلي في البنية والتحليل

PUBLIC POLICY

MACRO PERSPECTIVE IN STRUCTURE & ANALYSIS

الدكتـــور
فهمي خليفة الفهداوي




دار
المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة
شركة جمال أحمد محمد حيف وإخوانه
www.massira.jo


دار
المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة
شركة جمال أحمد محمد حيف وإخوانه
www.massira.jo

بسم الله الرحمن الرحيم

السياسة العامة

منظور كلي في البنية والتحليل

PUBLIC POLICY

MACRO PERSPECTIVE IN STRUCTURE & ANALYSIS

رقـــــم التصـــنيف : 350

المؤلف ومن هو في حكمه : فهمي خليفة الفهداوي

عنـــوان الكـــتاب : السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل

رقـــــم الإيـــداع : 2001/7/1485

الـــواصـــفـــات : الإدارة العامة

بـيـانـــات الـــنـشـــر : عمان - دار المسيرة للنشر والتوزيع

تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

الطبعـة الأولـى 2001م – 1422هـ

الطبعـة الثانية 2013م – 1434هـ

الطبعـة الثالثة 2014م – 1435هـ



شركة جمال أحمد محمد حيف وإخوانه

عنوان الدار

الرئيسي : عمان - العبدلي - مقابل البنك العربي هاتف. 5627049 6 962+ فاكس. 5627059 6 962+

الفرع : عمان - ساحة المسجد الحسيني - سوق البتراء هاتف : 4640950 6 962+ فاكس : 4617640 6 962+

صندوق بريد 7218 عمان - 11118 الأردن

E-mail: info@massira.jo . Website: www.massira.jo

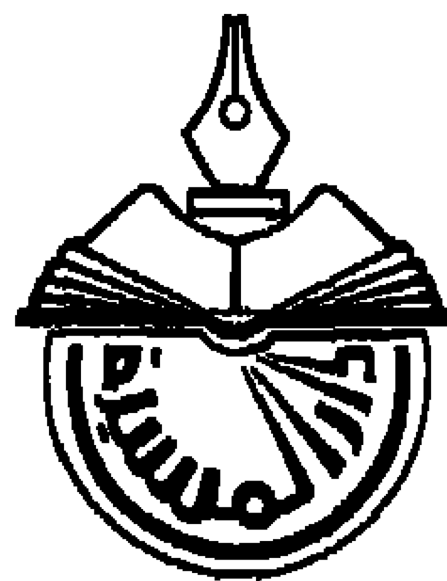
السياسة العامة

منظور كلي في البنية والتحليل

PUBLIC POLICY

MACRO PERSPECTIVE IN STRUCTURE & ANALYSIS

الدكتور
فهمي خليفة الفهداوي



الإهداء

إلى أبناء الأمة في الوطن العربي الكبير

شهداء ... ومحاربين

جياعا ... ومحاصرين

نوقع هذا الكتاب

الفهرس

الفصل الثاني

أنماط السياسة العامة ومرتكزاتها البنيوية

الفصل الثالث

تحليل السياسة العامة: الأطر، والمنهجية، والأبعاد

الفصل الرابع

نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة

الفصل الخامس

نماذج صنع السياسة العامة من منظور العملية

الفصل السادس

البيئة المؤثرة وصناع السياسة العامة

الفصل السابع

عملية صنع السياسة العامة

الفصل الثامن

عملية تنفيذ السياسة العامة

الفصل التاسع

تقويم السياسة العامة

المقدمة

السياسة العامة موضوعة حتمية لاستكمال دور المواطنة في الحياة الاجتماعية الواسعة، وهي طريق الحكومة في التعبير عن فعلها ونشاطها ووجودها، بوصف الحكومة مزيجا من الأهداف والتطلعات والبرامج، فضلا عن الأفكار والمراكز والأبنية والرموز والعلاقات والشواهد.

إذن، السياسة العامة فكرة ساخنة، ومع ذلك فهي مضمون لزج المذاق، وتشكل ثيمتها المعقدة حوارية شاملة تدفع في كثير من الأحيان، لحو مسرحتها، كلما تعالى ذكر أو قفزت نداءات تستجلب حضورا لمعاني الحكومة، والسياسة، والإدارة العامة، والمصالح الوطنية، والمواطنة الاجتماعية، وغير ذلك، بالشكل الذي يستدعي لها مكانا في المخيلة أو الأحلام أو في رغيف الخبز...!

فالسياسة العامة هي ذلك الممر الحلزوني المؤطر واللامؤطر أحيانا، الذي يجد المارون أنفسهم مجبرين على المرور به، صناعا ومنفذين ومستفيدين، إذ لا مناص للخيارات المجتمعية أو السياسية أو الوطنية، إلا أن تكون منصهرة خلف أبجديات السياسة العامة، من ألفها إلى بائها وحتى يائها، كميزة فطرية أو عقلية فعلية، يتجلى عنها امتزاج الأخلاقيات بالصنيعة الشرعية للدستور، في سبيل استمرار العيش والحياة، واستمراريتهما على نحو ما من الالتزام.

إن المضي هكذا، ربما يؤدي إلى انتزاع مزايا الفكرة عن أصولها، ما قد يجعل من السياسة العامة ورقة صفصاف شاحبة، عوضا عن أن يجعلها ورقة عنب معطاء، ولذا فلابد لنا من تفصيل المشاهد بطريقة أوضح، حتى يتسنى قراءة الأشياء والمفاهيم غير المرئية، التي تتقافز هنا وهناك، على مدى المساحات الشاسعة، إزاء كل ما يربط بين الفرد والمجتمع والحكومة، مجسدا من خلال حيوية (واضحة أو غائمة) للإدارة العامة بأجهزتها ومؤسساتها الرسمية القائمة والمعلنة.

إن تساوقا لطرح كهذا، يحيل إلى أن السياسة العامة تتجاوز كونها خطة إرشادية، أو دليلا مرورياً آنيا، إذا ما تم إطلاقها من محدداتها الوظيفية، باتجاه الرحابة المفاهيمية والفلسفية، ونحو الأفكار والقيم، بحيث تصبح السياسة العامة تعبيرا عن السياسة بثقل

توجهاتها وفروعها، واستحلابا لمضامين مستعصية على التجريب والتداول، ومخزنا لتوالد المفاهيم الشاهقة التي تعكس للمقومات ذات العلاقة بالإنسان والمجتمع والتنظيم والحكومة، والسياسة والبيئة والعالم والكون والمحيط، وهذا ما قصدنا له، من أن السياسة العامة ذات طبيعة ساخنة ومضمون لزج وشامل، وحوارية يمكن مسرحتها تاريخيا وواقعيا، كما يمكن عقلنتها أكاديميا ومعرفيا.

إن شواهد النصوص السياسية تخبرنا حول ماهية السياسة، من حيث إن السلوك هو جذر السياسة وأصلها، وبالتالي هناك قبليات مستقلة للمفاهيم التابعة، التي نتعامل معها، ونجعلها أصولا لمنطلقاتنا الفكرية، فالحكمة والحكم قبل الحكومة، والطاعة قبل السلطة، والتصويت قبل القرار، والطلب قبل القيمة، والاعتقاد قبل الأيديولوجية، والإقناع قبل النفوذ والقوة، والواجب قبل الاضطرار.

وهذا مما يدعونا إلى عدم النظر والتعامل مع السياسة العامة، من حيث كونها آلية منتظمة مؤطرة بحتمية بنائها الوظيفي فحسب، وإنما بوصفها مدعاة هامة في قدرتها على رفع الغبن عن المجتمع، حينما يكون أناسه طالبين ذلك، أو حينما يصار إلى إضعاف حقوقهم الإنسانية والاجتماعية والوطنية، في الحِلّ والترحال والأمن والسلامة وفي كل ما يستفز حياتهم ومعاشهم.

إن العالم اليوم يعيش قتامة خريفه القاحل، بعد أن شحت كثير من فضائل الأمس، وجفت ينابيعها، حتى بات الحاضر زاخراً بماديات الإنسان العصري، الذي راح يؤسس بدوره ماديات أخرى جديدة للمستقبل المرتقب، فالواقع المعاصر منهمك بصناعة المثل البلاستيكية، وبصراعات الديكة على الأرض والفضائيات، ووضع الاستراتيجيات الربحية لامتصاص دماء المستهلكين لخبز يومهم وحاجتهم للاستمرار في العيش والبقاء على حساب جميع معايير العيش والبقاء الأخلاقية والإنسانية.

إن الحاضر والمستقبل، من زاوية كون السياسة العامة مدعاة هامة في المجتمع، يحتم على الحكومة -أية حكومة اليوم- أن تعي عبر سياساتها العامة أن:

- الإنسان بحاجة إلى إنسانية.
- والتنظيم بحاجة إلى تنظيم.
- والحكومة بحاجة إلى حكمة.
- والمجتمع بحاجة إلى مجتمع.

وان الإدارة العامة، عليها أن لا تقف موزعة ذاتها أمام واجهات الإدارات الأخرى الزئبقية، لأنها واجهات قائمة على مثل بلاستيكية، مثل:

- الواجهة التي تشير إلى إدارة التخاصية، وهي مستنقع خطر.
- الواجهة التي تشير إلى إدارة العولمة، وهي أحلام رمال متحركة.
- الواجهة التي تشير إلى إدارة الشؤون الجزئية، وهي صواعق للفتنة.

فلقد فكرت مليا، قبل أن اعقد العزم واشرع متوكلا على خالقي تعالى في كتابة هذا الكتاب، بان السياسة العامة موضوع مادة ليست عادية أو أولية، تدرس في حقل الإدارة العامة، وإنما هي تتعدى كونها أساسية وذات بعد متقدم في ذلك الحقل، وأنها لا يمكن النظر إليها فقط من الداخل، ولا يتسنى لمن يحبذ الولوج إليها، أن يحيط بعالمها وأسرارها وآلياتها ومداخلاتها واشكالياتها وكل متغيراتها وتحليلاتها وقواعدها وصناعتها وظروف مخرجاتها، إن هو بقي قابعا في بطنها، لان قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي والمجتمعي، ودوافع عملياتها تنصب في خارجها بأكثر مما تنصب في داخلها، وعند ذلك آثرت أن أتسلق صرح السياسة العامة على مهل منطلقا في ضوء التوافق المعرفي والترابط العلمي، في تناول ما يحسب من السياسة العامة ضمن إطار البنية تارة، وأخرى ما يحسب عليها ضمن إطار التحليل، دون إغفال للمؤثرات الثقافية والاجتماعية والسياسية ولدورها الأساسي في ترسيخ المحاور والأفكار والمفاهيم، والتي تشكل ميداناً واسعاً في حركة السياسة العامة، على صعيد النظرية أو على صعيد الممارسة والتطبيق.

ولقد أدركت مدى الحاجة إلى وضع كتاب في السياسة العامة، قد خلت منه المكتبة العربية، يتضمن تناولا قيميا وقضايا وحالات ذات خصوصية بيئية ومجتمعية، منطلقة من الواقع العربي والإسلامي لحياتنا السياسية والإدارية العامة المعاصرة، خاصة أن الواقع العلمي والمعرفي لدراسات السياسة العامة، في الوطن العربي، يشير إلى حالة الخلو شبه التام، لأي كتاب أو دراسة متخصصة واسعة في هذا المجال، علما ان الواقع الغربي والأجنبي يكاد يكون زاخرا في مؤلفاته وأبحاثه ودراساته لمجال السياسة العامة، ويتضح هذا من كثرة الدوريات والنشرات المتخصصة بذلك، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي بريطانيا.

ان موضوع السياسة العامة يشكل مطلبا حقا، ينبغي استيعابه وفهمه بشكل جيد، ضمن واقعنا المعاصر، لأنه يفضي بنا إلى معرفة أدوارنا في المجتمع على الصعيد الرسمي أو غير الرسمي، ويعيننا عل القيام بواجباتنا والمطالبة بحقوقنا، بطريقة مرضية، وبالتالي منحنا

دراية سليمة بمضمون المواطنة وبأبعاد المصلحة الوطنية والمجتمعية العامة، وبماهية الميزة الواجب الحفاظ عليها بين عضو البرلمان وبين عضو المجتمع.

ان دراسة متأنية في السياسة العامة، على صعيد الفلسفة والنظريات، وعلى صعيد السلوكيات والممارسات في الصنع والتنفيذ والتقويم، وضمن الوقائع الفعلية للسياسة الحكومية العامة، في بيئتنا العربية، سوف تؤدي دون شك إلى اكتشاف العوامل الخفية للقوة التي تحوزها الإدارة العامة، وسوف تعزز القناعة لدى المعنيين بالإدارة العامة، بأنهم أمام منظومة كبرى من المعطيات، التي تستقطب إليها مجموعة متكاملة من العلوم الاجتماعية والإنسانية الأخرى، وسيتضح لهم بان الإدارة العامة هي فلسفة ونظام وسلوك، وهي كل متكامل لهذه الأبعاد.

فلقد ظل حقل الإدارة العامة معنيا باحترافاته حريصا على عملياته، وعلى تأديتها، في إطار من النمطية والرتابة، وقد آثر الانغلاق على ذاته مجبرا، بفعل التبعية التاريخية، التي فرضت عليه اللهاث وراء حقل السياسة، متحملا أخطاءها وجنديا مجهولا لا يذكر في حسناتها، غير ان السياسة العامة، وبما لها من ثقل إداري كمصطلح ومفهوم، هي التي أزاحت تلك التبعية التاريخية عن كاهل الإدارة العامة، جاعلة من دورها واضحا وليس مجهولا، خاصة عقب الأخطاء السياسية التي أفرزتها نتائج السياسة والدمارات التي حلت ببلدان العالم، جراء الحروب العالمية المترتبة عن قرارات الساسة وسياساتهم المتخذة. وبهذا أصبحت الإدارة العامة شريكا أمينا مع السياسة، وتتعاون معها في (صنع وتنفيذ وتقويم) السياسة العامة، ويقينا ان الدور الهام الآن للسياسة العامة، ما هو في حقيقة الأمر إلا دور هام يليق أيضا بالإدارة العامة، ويجب ان نعلم نحن المعنيين بحقل الإدارة العامة، الجوانب الصميمية التي تنطوي عليها مسؤوليات الإدارة العامة، من حيث أبعادها الحكومية والسياسية والاجتماعية، وأن الإدارة العامة، هي الأخرى موضوعة لتتويج ظاهرة المواطنة الصالحة في المجتمع، كما أنها الإدارة الداعية لإيجاد عنصر المواطنة أيضا.

وعليه، فمن هذا المنطلق الواسع، في التأسيس المعرفي للعلاقة الجدلية التي تجمع بطريق التعاون والمشاركة، لا التبعية والمفارقة، بين السياسة من جهة، والإدارة العامة من جهة أخرى. آثرنا ان يكون هذا الكتاب مسترسلا في تناول تلك العلاقة دون نسيان أو تغييب من خلال المداخل الايجابية والموضوعية، التي كانت تزينها السياسة العامة.

واليوم فنحن أحوج ما نكون إلى المعرفة لإيجاد السبل والقدرة على صنع السياسة العامة، ذات الآثار الايجابية، من خلال الحكومات القائمة في مجتمعاتنا العربية، وأحوج ما نكون إلى الإجابات الشافية، التي تعتمل في الصدور، إزاء الأسئلة الحيوية، التي ظلت محط التأويلات، وطي التفسيرات والتكتمات، أزمانا طويلة.

ان ميزة الانتعاش والفاعلية والتمكن، سوف تلازم الإدارة العامة، على صعيد الممارسات والسلوك والنشاط، كلما استطاع المجتمع معرفة الطرق والقنوات الصحيحة، المؤدية إلى منظومة صنع القرار في السياسة العامة.

وإذا كانت بلداننا العربية، والنامية، تعوزها اليوم دعائم الثقافة السياسية ذات المحتوى القائم على أسس الشورى أو المشاركة في القرار في تحمل المسؤولية الوطنية، بما يعزز فيها القدرة الإدارية والسياسية، على صنع السياسات العامة وإقامة البرامج التنموية بشكل ناجح، يخلصها من حالة الفشل الذريع، والقائم عبر برامجها وخططها وسياساتها العامة العشوائية، التي هي عليها الآن، فإن تشخيصا تقويميا لابد منه، وتحليلا موضوعيا، فنيا وتقنيا، يصبح غاية لكل مطلب في إنجاح الإدارة العامة، والشروع بصنع السياسات العامة، الكفيلة بجدواها وعمق آثارها، من خلال استنادها إلى ضرورات التدعيم وليس المعارضة بين البرامج التنفيذية والى المعلومات الوفيرة والموثوق من صحتها، وليس إلى النزوات وضيق النظر، والى حس المبادرة والإبداعية الحقة، وليس إلى انتظار الخلل وقدوم الأزمات، والى النظرة المستقبلية السديدة، وليس إلى النظرة الدعائية والمواقف الآنية، والى المصلحة الاجتماعية العامة، وليس إلى المصلحة الفئوية الضيقة. وهذا ما حرص الكتاب على تحقيقه من خلال عرضه موضوعات السياسة العامة، بالنقد والتحليل والشرح والتعريف، وفيما لها وفيما عليها، ليكون دليلا للوقوف والتقصي عن مادة السياسة العامة بمختلف أبعادها ومحاورها.

وإذا كان لنا ان نسأل، بالشكل الذي سيجيب عنه هذا الكتاب، عبر فصوله المتابعة، فذلك لأننا نحبذ أن نجد بين المفاهيم والأفكار، الأطر الفلسفية، التي تتخللها دون تكلف أو إغراق، كمحاولة منهجية نسعى إليها ونطلبها، من اجل تحطيم المثل البلاستيكية، بسندان الوجود الحيوي للإدارة العامة وبمطرقة الدلائل الإنسانية والمجتمعية للسياسة العامة.

وهنا فان السؤال الفلسفي ليس مفتعلا، وهو يطرح ذاته عبر مداخلات كثيرة ومريرة في الوقت ذاته ، إذا ما أردنا الحفاظ على المتاع، دون ان يسقط منه شيء، وهذا السؤال ذو أبعاد مترابطة، وهو:

- ما المشكلة أو القضية المادية، التي تدفع بالحكومات إلى مسح الحلول غير المادية عن ذاكرتها وخياراتها، والانكفاء في دوامة المعالجات التعسفية والحلول غير الذاتية أو البيئية أو المجتمعة، والتعويل على الحلول والمعالجات المصطنعة والمستوردة من خارج انتمائها الاجتماعي؟
- لماذا تصنع السياسة العامة بعيدا عن الإدارة العامة، وبعيدا عن الدور الاجتماعي الريادي، للحلول الأصيلة المتجذرة أصلا في ذهنية صانعي السياسة العامة، ضمن واقعنا العربي المعاصر؟
- لماذا لم تحظ قضايا المجتمع العربي، بالسياسات العامة، ذات الحلول الشافية والنهائية، بالرغم من تعدد حالات السياسة العامة المتخذة بشأنها؟

ان هذا الكتاب سوف يجب حتما عن كل ذلك، وسوف يضع أسئلة أخرى أملتها ظروف التجربة الأكاديمية، والمرحلة التطبيقية للسياسة العامة، عبر النشاطات المجسمة لحقيقة الإدارة العامة في المجتمع وفي الواقع الحكومي والواقع التنفيذي، على حد سواء.

يحتوي الكتاب على (تسعة فصول) شكلت بمجموعها الطريق إلى السياسة العامة، حقلا وموضوعا ومنظومة في الفعل الحكومي والقرار السياسي، وإحلالا للبرامج والعمليات والأنشطة والإدارة العامة، والعلوم الأخرى، وبالتالي تقويما للغايات وتحليلا للنتائج والمعطيات، المتولدة عن السياسة العامة.

تم خلال (الفصل الأول) التطرق إلى نشأة السياسة العامة، وتطور مفاهيمها الحديثة، والتركيز على توضيح مفاهيم السياسة العامة، عبر منظور ممارسة القوة، وأيضا منظور تحليل النظام، ثم منظور الحكومة كما تناول الفصل العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة، بوصفها تتضمن المطاليب والقرار والإعلان والمخرجات والآثار. وتطرق الفصل أيضا إلى الأهداف المترتبة عن دراسة السياسة العامة، من حيث تطبيق المنهج العلمي السليم في دراسة قضايا السياسة العامة، ودعم الإمكانات والقدرات المهنية في عملية السياسة العامة، وتنضيج الأفكار والممارسات والسياسات، وأخيرا أهم خصائص السياسة العامة.

وكان (الفصل الثاني) قد اختص بتناول أنماط السياسة العامة، ومرتكزاتها البنوية، حيث تضمن توضيح مستويات السياسة العامة، عبر الإطار العام، بوصفها سياسة عامة كلية، وجزئية، وفرعية، فضلا عن تناول المستوى العقيم للسياسة العامة، إلى جانب تناول مستويات السياسة العامة، ضمن المستوى التشريعي، والحكومي، والتنفيذي الإداري، والفني الإجرائي، بينما تضمن الفصل مع ذلك تصنيف أنواع السياسات العامة، في ضوء أهداف

الدولة الكبرى، للحفاظ على النمو الاقتصادي ولأجل تحسين الظروف المجتمعية، والأمن الوطني، وكذلك التصنيف المعبر عن أفعال الحكومة، من حيث السياسات العامة الاستخراجية والتوزيعية، وإعادة التوزيع، والتنظيمية، والرمزية، وأيضا في إطار القوى السياسية المتنافسة في المجتمع المتعدد، من حيث كون السياسة العامة تمثل الأغلبية، أو جماعة المصالح، أو العميل أو التابع، أو صاحب الاهتمام العام، أو الأحزاب السياسية. واختتم الفصل تناوله للأدوات المعتمدة في السياسة العامة، مثل القواعد الملزمة، وعمليات البرنامج، والإعانات المالية ودفع الأجور، وفرض الضريبة، والاقتناع الأخلاقي.

أما (الفصل الثالث) فقد اهتم بتحليل السياسة العامة، على مستوى الأطر والمنهجية والأبعاد ذات العلاقة، مبتدئا بتطور الاهتمام بالتحليل، ثم تعريف تحليل السياسة العامة، وأهم الاختصاصات الشاملة لتحليل السياسة العامة، من حيث مرتكز الاهتمامات، ونطاق ومجالات الدراسة والتحليل. وبعد ذلك تناول بتفصيل الخطوات المنهجية في تحليل السياسة العامة، فضلا عن الخصائص المميزة لتحليل السياسة العامة، والصعوبات التي تواجه المنهجية العلمية لذلك التحليل، وأخيرا الاشتراطات الهامة في التحليل للسياسة العامة بصورة فاعلة.

وجاء (الفصل الرابع) معنيا بتفصيل وتوضيح نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة مثل: الأنموذج الكلي الرشيد، والتدريجي، والفحص المختلط، ونظرية اللعب، والاختيار العام. وتضمن الفصل كذلك بحث القيم الموجهة لسلوك صانعي القرار ومتخذيه في السياسة العامة، مثل القيم السياسية العامة والتنظيمية والايديولوجية والفردية الموقفية.

واختص (الفصل الخامس) بنماذج صنع السياسية العامة، من منظور العملية المبلورة للسياسة العامة، مثل أنموذج الجماعة، والنخبة، والنظم، والأنموذج المؤسسي، وأنموذج العمليات والأنشطة الوظائفية، ثم أنموذج دراسة الحالة.

وشكل (الفصل السادس) اهتماما كبيرا حول البيئة المؤثرة، وصناع السياسة العامة، إذ تناول البيئة التي تتفاعل معها السياسية العامة ممثلة بالثقافة السياسية، والظروف الاجتماعية والاقتصادية، والظروف والمتغيرات الدولية والعالمية، كما تناول الجهات الصانعة للسياسة العامة، ضمن الإطار الرسمي مثل: المشرعين، التنفيذيين، الأجهزة الإدارية، المحاكم، وأيضا ضمن الإطار غير الرسمي مثل: جماعات المصالح، الأحزاب السياسية، المواطن.

وأولى (الفصل السابع) العناية بتسليط الضوء اللازم على عملية صنع السياسة العامة، من خلال جدولة مهام السياسة العامة، والطرق في تنظيم الأجندة أو جدولة قضايا

السياسة العامة (النظامية أو المؤسسة)، وتناول فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة. وقدم الفصل صياغة أنموذج عملي- تجريبي (مقترح)، لصنع سياسة عامة وطنية، وأوضح المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة مثل قيم الفرد والانتماء لحزب سياسي ومصالح الناخبين والرأي العام، وطرح استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة عبر مداخل صانع القرار والتحزب والعملية، ومن خلال: المساومة، وتشكيل التحالف، والمنافسة، والصراع، والتعاون، والإقناع، والأمر، ثم بيان أهم المشكلات في عملية صنع السياسة العامة.

وتجلى (الفصل الثامن) ليبحث في عملية تنفيذ السياسة العامة، منطلقا من التعريف بمفهومها، وموضحا الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة، كالأجهزة الإدارية، فضلا عن المشرعين والقضاء والمحاكم وعن مجموعات الضغط والناخبين، ووسائل الإعلام، والوسطاء. وأوضح الفصل المستلزمات المطلوبة في عملية تنفيذ السياسة العامة، مثل: عناصر التنفيذ، والبناء التنظيمي، والطاعة والاستجابة القانونية، والاعتبارات الإدارية والتنظيمية في صنع السياسات الإدارية والتنفيذية. كما تضمن الفصل بيان محور هام يتعلق بوصل الحلقة المفقودة وردم الفجوة الشائعة في تحليل تنفيذ السياسة العامة، وبالتالي تناول طبيعة النماذج الإدارية والتنظيمية المستخدمة في عملية تنفيذ السياسة العامة مثل: الأنموذج الهرمي، والأنموذج الحديث غير التقليدي.

وأخيرا جاء (الفصل التاسع) مختصا بتقويم السياسة العامة، حيث بدأ بتعريف مفهوم التقويم، وتناول كيفية تقويم أثر السياسة العامة، والجهات التي تنهض بعملية السياسة العامة مثل: صناع السياسة العامة، ومن يتولى تنفيذها، ومثل ذوي الاختصاص من المقومين. كما جاء في الفصل توضيحاً لأنواع التقويم في السياسة العامة، ولمعايير التقويم وللمستلزمات الإجرائية في عملية التقويم، ومظاهر أدائها، وبالتالي مشكلات تقويم السياسة العامة، وموقف عملية التقويم من آثار السياسة العامة.

وعليه، فإن المعنيين والدارسين، ضمن حقل الإدارة العامة، لا غنى لهم عن معرفة لزومية بحقل السياسة العامة، باعتبار أن السياسة العامة، من أوثق الركائز العلمية والسلوكية التي تدعم وجود الإدارة العامة.

ولقد حرصنا على جعل هذا الكتاب مشتملا وضمن رؤية كلية على عوالم كثيرة، مرتبطة بالاختصاص العلمي للإدارة العامة وللسياسة العامة، فحاولنا التمعن في شواهد

مشتركة بين الاختصاصين، وما يرتبط بهما من مدخلات العلوم الأخرى، وحسبنا في ذلك كله، كان التحري والتثبت من الحقائق المعرفية، لما يدعم وجهة نظرنا، إزاء هندسة الرؤية لحو تأصيل وتحليل المقدمات وعمليات ونتائج السياسة العامة، بشكل يجسد لنا نظريتها، ويحسب حساب الحركة والتحولات، ويعاين الثوابت والمستقرات، ليختط مسارا بينهما يجمع بين المرجعيات والمستقبليات، فيأخذ من جدواهما ويتجاوز عن عثراتهما وإخفاقاتهما، وإيجاد لغة ثالثة أكثر جاذبية، حينما يصار إلى حديث السياسة العامة، ولأجل إنعاش الذاكرة الملبدة بأنماط الإدارة العامة، وإغرائها لحو إقامة فسحة ناضجة، لاحتواء ديناميكية السياسة العامة وبالتالي دعوة الإدارة العامة إلى التفاعل الأكثر حضورا في مسارات السياسة العامة، على صعيد المناهج العملية والممارسات التنفيذية والسلوكية، وفي الوقت ذاته دعوة إلى الحكومة وصانعي سياساتها العامة، لحو ايلاء الأهمية التي تفي الإدارة العامة حقها، وتشهد لها بأنها وحتى عندما كانت بمثابة الجندي المجهول، فإنها وعلى الدوام كانت هي الصانع الحقيقي للسياسات العامة الحكومية والوطنية، خلال الأوقات والحالات والأزمات.

وختاما، نؤكد حرصنا على أهمية السياسات العامة في عالمنا اليوم، وندعو المعنيين والباحثين والدارسين، إلى محبتها والاصطبار على تحولاتها، لأن ذلك ميزة لها، ولعمري فيه يكمن بريقها، ولحثهم على مواصلة البحث في مساقاتها، لأنها مادة المستقبل وركيزة المواطنة الصالحة في المجتمع، فلا يغرنهم بعض فشل السياسة العامة، فلربما أن نجاحاتها المستقبلية ستتحقق، وسيشفع لها حينذاك.

والله تعالى من وراء القصد

المؤلف

نشأة السياسة العامة وتطور مفاهيمها الحديثة

الفصل الأول

نشأة السياسة العامة وتطور مفاهيمها الحديثة

أولا: نشأة السياسة العامة وتطورها

تشكل الظاهرة السياسة امتداداً طبيعيا يرتبط بحياة الإنسانية والمجتمعات، حيث بدأت هذه الظاهرة، مع بداية وجود الإنسان، وتطورت مع تطور حياته، وانخراطه في المجتمعات على مر الأزمان، فكان الاهتمام بقضايا تطور المجتمعات وسبل تنظيمها وانصهارها في شكل معين من أشكال الدولة، يمثل جل العناية المكثفة، التي أولتها الدراسات الفلسفية للفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين، وقد تجلى هذا الاهتمام في ذلك الجهد التقليدي، الذي استمر بادئ ذي بدء قديما، لحين بلوغ الحياة الاجتماعية والإنسانية منتصف القرن التاسع عشر، حينما كانت معظم الجامعات الأوروبية آنذاك، تدرس السياسة والحكم، كفرع من فروع الفلسفة الأخلاقية[1].

ويلاحظ على هذا الجهد التقليدي، إظهاره الاهتمام المنحصر بالسياسات التي تنتجها الحكومات والإشارة إلى القوى التي تسهم في بلورة السياسات وتأثيرها على المجتمعات، من خلال التطرق إلى البناء المؤسسي، والتركيز على التبريرات الفلسفية للحكومة، ودراسة الترتيبات الهيكلية لها، مثل: الفيدرالية، فصل السلطات، المرجع القانوني، صلاحيات الهياكل الرسمية وواجباتها، وما يختص بالبرلمان والرئيس والحاكم، والعلاقات الحكومية وأعمال السلطات الثلاث (التشريعية- التنفيذية- القضائية)، وبذلك اقتصرت هذه الجهود التقليدية على السياسة ذاتها، فبقيت وصفية ظاهرية، لم تغص أو تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصا تحليليا، كما لم تعمد إلى فهم وتحليل السلوك السياسي ولا التصرفات ولا العمليات المصاحبة والملازمة لصنع السياسة، فأغفلت ترتيب العلاقات الهامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات، وترتب على ذلك كله إبقاء محتوى السياسات العامة بعيدا عن البحث والتناول، وأن الجهد الوصفي لها بقي غامضا وسطحيا[2].

وحين بدأ عمل السياسة يتبلور ويغدو فرعا من فروع العلوم الاجتماعية، عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، خلال المرحلة اللاحقة، فقد حظي بالدعم المستفيض ضمن مجال الاختصاص العلمي والمعرفي، الذي أسفر عن وضوح التأييد الذي كان يرى في السياسة وجها للقانون وللعلاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية، من خلال مجموعة دستورية تضم القوات التي تحكم العلاقات بين المؤسسات في أطر قانونية، فضلا عن ان السياسة تمثل جزءا لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية[3].

كما أن الظواهر الاجتماعية والسلوكيات التي كانت سابقا، بعيدة عن تدخل السياسة مثل: الأوبئة والكوارث والحروب والفيضانات، كنتائج للإرادة الإلهية، حسب الاعتقادات المجتمعية، وان التربية ووضعية المرأة تمثلان قضايا خاصة، واجبة الاحترام ولا يسمح بالتدخل في نطاقيهما، وغير ذلك، كلها قد انتقلت من حالتها التي تميزت بها (السياسة الضيقة النطاق) للقرن التاسع عشر، إلى الحالة الجديدة (السياسة في كل مكان) للقرن العشرين، وفق الآلية الترابطية، التي من خلالها يجد أمر ما غير سياسي ذاته واقعا ضمن فئة الأمور والقضايا السياسية [4].

وقد شهدت الفترة بين الحربين العالميتين، تطورا مرحليا هاما في مفهوم السياسة العامة، جراء شيوع نتاجات وتجارب المدرسة السلوكية، وبروز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث، الذي صبّ اهتمامه أولا على السلوكيات المصاحبة لأعمال الحكومة وتحليلها، ودراسة القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات، ودراسة محددات التصويت في الانتخابات والنشاطات السياسية الأخرى، ووظائف الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية، وعمليات التوزيع المختلفة، والسلوك التصارعي بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف العمليات السياسية العامة وشرح الأسباب والنتائج لأنشطة الحكومة والتركيز على وصف واضح لمضمون السياسة العامة، من خلال تحليل اثر القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع المتوقعة وغير المتوقعة [5].

وتعاظم الاهتمام بموضوع السياسة العامة، بعد الحرب العالمية الثانية، حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر في أهدافها ومضامينها وأساليب تنفيذها، ضمن إطار تحليلي، بحسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة، بفعل تنامي الأصوات

المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي، وإعادة بناء الاقتصاد القومي، وتوجيه الموارد الاقتصادية لسد حاجات عموم المواطنين، ولأجل استيعاب النمو المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها، كالتعليم والصحة والمواصلات وإقامة الجسور وتوفير فرص العلم وتنظيم التجارة وإقامة الصناعات وتأميم المشروعات والمنتجات، وغير ذلك مما يتعدى حدود القطاع الخاص وقدراته الخدمية، ويستدعي بالمقابل نهوض الدولة بمؤسساتها الحكومية لغرض القيام بذلك والاضطلاع به في إطار السياسة العامة، وكانت هذه الضرورات تشكل مطلبا هاما بالنسبة للدول النامية التي حظيت بالاستقلال الوطني والسياسي عن الحكم الأجنبي، وسعيها في مباشرة بنائها الاقتصادي والتنموي وتحسين أوضاعها المتردية، من خلال إشرافها على وضع وتنفيذ العديد من السياسات العامة الشاملة في المجتمع، وهذه الأسباب هي التي جعلت السياسة العامة، ذات أهمية متقدمة في الحياة المجتمعية وبوصفها المحور الفاعل في دراسات علم السياسة وأبحاثه وتوجهاته[6].

وكان من نتائج المجهود الفكري لأعوام الخمسينيات للقرن العشرين، انبعاث وبروز مصطلح (علم السياسة العامة) بطابعيه الفكري والتجريبي، الذي تبلور بفضل الجهود الفكرية لعالم الاقتصادي السياسي (هارولد دي. لاسويل Harlod D. lasswel) الذي قدم من خلال كتابه الموسوم: (السياسة: من يحوز على ماذا؟ ومتى وكيف؟) أساسا للعمليات التبادلية والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة، في رسم السياسات العامة وتنفيذ عملياتها[7].

وقد ارتبط مفهوم السياسة العامة، وما يختص بعملية تحليلها، ضمن هذا التحول الذي طرحه (لاسويل)، إلى حد ما بالعلوم السياسية، وحصريا بما يختص بنظام الحكم في أمريكا، كما ارتبط ذلك المفهوم أيضا، مع ظهور (المدرسة السلوكية Behavioral School) في بدايات أعوام الستينيات، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج (تحليل النظم System Analysis)، الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة، إلى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل، وأصبح مفهوم السلوك هو الرمز المتحكم في دراسة علم السياسة، حيث حل مفهوم النظام بدلا من مفهوم الدولة، وتمكنت المدرسة السلوكية من خلال المفاهيم التي اعتمدتها كمنهجية مثل: السلوك، الجماعات، العمليات، النظم وغير ذلك، من إحلال الحركية والقدرات التحليلية في البحث المعني بشؤون السياسة العامة، ما أدى إلى إيجاد مفاهيم وآليات تحليل مناسبة لدراسة الظواهر والقضايا والمشكلات المطروحة أمام المجتمع، فقد أصبحت دراسة الحقوق السياسية، دراسة تعنى بالسلوك الانتخابي،

وتحولت مفاهيم المصالح وقد تم احتواؤها ضمن مفهوم جماعات المصالح، وغدا تعديل أو تبديل القانون يسمى بالعملية القضائية، وصار كل ما يختص بالدولة، يطلق عليه (مدخلات ومخرجات النظام السياسي)، وهذا كله استدعى إيجاد سبل مناسبة في أدوات البحث العلمي للموضوعات وللتحليلات في السياسة العامة، فتم الاعتماد على الجوانب الكمية خلال قياس الرأي العام، وخلال إجراء المسوحات، وتفعيل الاستبيان وإجراء التجريب في ضوء المناهج الإحصائية الصحيحة[8].

وتوالت فيما بعد ذلك كثير من الأبحاث والدراسات المتخصصة بالسياسات العامة، وظهرت دراسات مرتبطة بها تتعلق بمفهوم (المجال العام Public Realm)، الذي يشتمل على النشاطات والتفاعلات لمنظومة المدخلات التي تتمثل (بالأحزاب السياسية، وجماعات المصالح والرأي العام، والسلوك الاجتماعي)، مع منظومة المخرجات التي تتمثل (بالنشاطات والقرارات، وبتنظيمات الهيئات الحكومة المحلية والوطنية والدولية)[9].

كما ظهرت دراسات تتعلق بالقضايا السياسية Political Issues، التي تعنى بموضوعات الحياة الإنسانية والاجتماعية، كمياه الشرب، واستهلاك الطاقة، وحماية البيئة، والأمن والسلامة، والصحة، والتعليم، ومعالجة الفقر، وحقوق الأقليات، كجزء من تلك القضايا التي تعنى بها السياسة العامة[10].

وبصورة عامة، فإن علماء السياسة اليوم، قد حولوا اهتماماتهم إلى دراسة قضايا السياسة العامة، وبرزت من خلال ذلك دراسات عدة، تولي اهتماما بالمؤسسات السياسية والسلوك السياسي والمؤثرات الثقافية والاجتماعية والشخصية على السياسة فضلا عن الاهتمام ببنية المؤسسات الحكومية وممارستها وبدور المؤسسات غير الحكومية والمؤسسات الأهلية والأفراد، في صنع السياسة العامة، إلى جانب معالجة السياسة العامة المقارنة. وحاليا، هناك موضوعات خاصة في الجامعات الغربية تُدرس بوصفها محاور مستقلة تعنى بها العلوم السياسية، مثل[11]:

- سياسة التمدن Urpan policy.
- سياسة الرفاه Welfare policy.
- سياسة مكافحة الجريمة Crime Control Policy.
- سياسة حماية البيئة Environment protection policy.
- سياسة الحريات العامة The policy of civil liberties.

والآن، وخلال مرحلة التسعينيات وما بعدها، وانتقالا إلى متطلبات القرن الحادي والعشرين، حيث حصلت تبدلات في دور الدولة، وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات ومنظمات القطاعين الخاص والعام، فضلا عن تزايد وتعاظم الأدوار للشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية، وكذلك المنظمات غير الحكومية الدولية، في صياغة الأولويات للسياسات العامة وتحديد مساراتها. وقد ساعد على تبلور هذا الدور، التغير في مفهوم السيادة والتسارع في الانجازات المعلوماتية وفي ثورة الاتصالات، التي منحت للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الإنسان، والقدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات وتعديلها أو تغيير توجهاتها. وظهرت كتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة، وعن دور الشركات الكبرى ومنظمات حقوق الإنسان للتأثير في بعض السياسات العامة، وعن دور ما يسمى القطاع الثالث (المنظمات غير الحكومية) في صنع السياسات العامة.

وهذا كله أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة، التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة متجمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي. والسياسات العامة في ضوء ذلك تعبير عن إرادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منتظمة صارت تعرف اليوم باسم (شبكة السياسة Policy Network)[12].

ومهما يكن الأمر حيال عملية تنامي الدور للسياسة العامة، وعظيم أهميتها في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمعات، فإن دورها المستقبلي يبدو أكثر أهمية في المرحلة التي تعيشها الدول والحكومات، خاصة أن القرن الحادي والعشرين يتسم بخصوصية الانطلاقة السريعة، وتزاحم المتغيرات البيئية والسياسية والفلسفية والعلمية، التي تفرض سطوتها على التوجهات الاقتصادية التي بدورها تشمل منعكسا للتغيرات الهيكلية في واقع المنتظم السياسي للمجتمعات على السياسة العامة، وبأية حال من الأحوال، عليها ان تدلي بدلوها، حيال متغيرات العصر وتوجهاته الجديدة، في ظل العولمة والتخاصية وتكنولوجيا المعلومات والحروب والنزاعات وسياسات الدفاع والحماية والتسليح والفقر والبطالة وحرية التجارة وأسعار السوق ومضاربات الأسهم وتفكيك النظم والخروج على الآليات المعتادة في التعايش الدولي بوسائل ليست معتادة.

ثانيا: مفاهيم السياسة العامة وتطورها في ضوء المنظورات الفكرية الحديثة

حاول المعنيون من علماء السياسة، والإدارة العامة، والاجتماع، ومن خلال توجهاتهم التي أولت العناية بموضوعنا، ان يربطوا مفهوم السياسة العامة Public Policy بقضايا الشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها، التي تتمثل بالحاجات والمطالب والقضايا والمشكلات، على الرغم من وجود تفاوت وتباين في وجهات النظر، حول الأسس التي ينطلقون منها، عند بيان موقفهم أو تعريفهم للسياسة العامة، فضلا عن اختلاف آرائهم حول تعريف المجال العام Public Realm الذي رأى فيه الفيلسوف الأمريكي جان ديوي J. Dewey: بأن الأنشطة تصبح عامة، حين تتولد عنها نتائج يتعدى تأثيرها نطاق الأفراد والجماعات المرتبطين فيها بصورة مباشرة [13].

وهذا يؤكد متانة الصلة بين الظواهر الحاصلة في المجتمع، ومنحها صفة التلازم وتبادل التأثير بأبعد من مساحتها، وتساميها بالقدر الذي تشترك فيها ظواهر أخرى عضويا وموضوعيا.

وسوف نقدم تعريفات متعددة لمفهوم السياسة العامة، وبحسب منطلقاتها التي تمثل توجهات أصحابها من العلماء والداعين لها، لضمان الإحاطة الوافية في هذا الخصوص.

1. السياسة العامة من منظور ممارسة القوة Power

تمثل القوة تلك القدرة التي يحظى بها شخص ما، للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات ومجريات الأمور، بشكل يميزه عن غيره، نتيجة امتلاكه لواحد أو لأكثر من مصادر القوة المعروفة مثل: الإكراه، المال، المنصب، الخبرة، الشخصية[14].

فقد عرف (هارولد لاسويل- H. Lasswell) السياسة العامة بأنها: من يحوز على ماذا، ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة والنفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة [15].

كما توسع في بسط المنطلق ذاته كل من (مارك ليندنبيرك M. Lindenberg وبنيامين كروسبي B. Crosby) حيث عرفا السياسة العامة، من منطلق برغماتي – عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومات، بأنها «عملية نظامية تحظى بميزات دينامية متحركة، للمبادلة والمساومة وللتعبير عمن يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن ان احصل عليه؟» [16].

إن منظور القوة يعكس إمكانية الصفوة Elite في حصولها على القيم Values الهامة عبر التأثير Influence على قوة الآخرين في المجتمع. وإن السياسة العامة يمكن لها ان تكون انعكاسا لوجهة نظر أو إرادة أصحاب النفوذ والقوة، الذين يسيطرون على محاور المنتظم السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة[17].

غير أن هذا المنظور قد وجهت إليه انتقادات من لدن كثير من المفكرين والعلماء المعنيين، الذين لا يؤمنون بأن القوة وحدها قادرة على تفسير كل العلاقات والتفاعلات والنشاطات التي تدور في فلك السياسة العامة ضمن المجتمع، فضلا عن تداخل المضامين السياسية وغير السياسية للقوة دون التمييز بينها، حين التعامل مع السياسات العامة، وكذلك ان القوة ليست العامل الوحيد الذي يتحكم في النشاطات والتفاعلات المعبرة عن جوهر السياسة العامة[18].

2. السياسة العامة من منظور تحليل النظام System Analysis

يمثل مفهوم النظام وحدة كلية مؤلفة من مجموعة من أجزاء فرعية أو نظم فرعية، تشكل فيما بينها نسقا من العلاقات المتبادلة، في إطار من تلك الوحدة الكلية[19]. وشكل هذا المفهوم اهتماما عند (ديفيد أستون D. Eston) الذي كان يرى ان النظام: يتألف من مجموعة متغيرات تتصف بدرجة من العلاقة المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها[20] وبالتالي: فإنه ينظر إلى السياسة العامة، كنتيجة متحصلة في حياة المجتمع، من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة، التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات، أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي. وعليه فهو يعرفها بأنها توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات Inputs، والمخرجات Ooutputs، والتغذية الراجعة Feedback[21].

- فالمدخلات تمثل (مطالب الأفراد أو دعمهم).
- والمخرجات تمثل (القرارات والأنظمة الملزمة للأفراد).
- والتغذية الراجعة تمثل (ردود أفعال الأفراد حيال المخرجات).

وبالمنهجية ذاتها، يرى (كابرييل ألموند G.Almond) أن السياسة العامة تمثل محصلة عملية منظمة من تفاعل المدخلات (مطالب + دعم) مع المخرجات (قدرات وقرارات

وسياسات)، للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته (الاستخراجية، التنظيمية، التوزيعية، الرمزية، الاستجابية، الدولية) من خلال القرارات والسياسات المتخذة[22].

كما يراها من زاوية فنية إجرائية "تعبيرات عن النوايا يتم سنها وإقرارها من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وإنجاز هذه الأهداف"[23].

وتتفق مع تلك التوجهات (بربارة مكلينان B. Mclennan)، حيث تعرف السياسة العامة بأنها "النشاطات والتوجيهات، الناجمة عن العمليات الحكومية، استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي"[24].

ويحذو مثل ذلك أيضا (ميشيل روسكن M. Roskin) وزملاؤه، بتعريفهم للسياسة العامة، بأنها "طلبات المواطنين (المدخلات) التي يستشعرها متخذو القرار في الحكومة ومعالجتها عن طريق (المخرجات) التي تتمثل بالعمليات والنشاطات والقرارات السلطوية، وتفعيل دور (التغذية الراجعة) لأغراض التعديل ولأغراض الإضافات"[25].

ان هذا المنظور، الذي استطاع ان يقدم نظرة كلية واسعة، لحركية البيئة وتفاعل نظمها ذات التأثير المتبادل فيما بينها، بالشكل الذي يسهم في إقامة وحدة تحليلية مترابطة، ترتكز على قضايا الشؤون العامة أو المصلحة العامة، كرابطة حقيقية تجسد تفاعلات النظم واستجابة النظام السياسي معها. ومع كون هذا المنظور يمثل أهمية كبيرة لدى المعنيين، حين التعامل مع محور السياسة العامة، إلا أنه لم يسلم من دائرة الانتقادات التي وجهت إليه، وأبرزت نواحي التفسير المتمخضة عنه، من حيث تناوله للقيم بصورة مطلقة دون الإشارة إلى ما يقع منها حصرا في إطار السياسة العامة، وإغفاله للجوانب غير الرسمية ولقواها المؤثرة على قرارات السياسة، واتصف بالعمومية وعدم التركيز المتخصص بأجزاء النظام السياسي جراء تركيزه الشامل على البيئة الواسعة، وعدم عنايته بالسلوك الفردي للأشخاص ممن لهم دور في مجريات السياسة العامة، فضلا عن تغييب واضح لفاعلية النظم الأخرى، وأن هناك نشاطات وتفاعلات سياسية لا تشتمل على عمليات توزيعية ينبغي مراعاتها، وأن منظور المدخلات والمخرجات يغالي في كون الحكومة أو النظام السياسي يستجيب للمطالب الاجتماعية، وأن السياسة العامة ما هي إلا ترجمة فعلية لهذه المطالب، في حين ان الحقيقة قد تشير إلى عملية عكسية، وهي أن النظام السياسي يفرض سياساته على المجتمع في أغلب الأحيان بعيدا من كونها مطالب قادمة من المجتمع، وبالنهاية فإن هذا المنظور يفترض

استمرارية بقاء النظام السياسي والعمل بآلية منتظمة، ضمن هذه الدائرة من التفاعلات، ما يعكس صلاحية نسبية للتطبيق العملي، ضمن البيئات المحافظة، وعدم صلاحيته في البيئات المتحركة والثورية والمتغيرة[26].

3. السياسة العامة من منظور الحكومة – Government

بوصف الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجياً، فضلاً عن كونها بنية تنظيمية، تتمثل بالأجهزة والمؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها، إلى جانب كونها كممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة، داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية، وكيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء[27]. فإن السياسة العامة، يمكن النظر إليها من خلال كونها ممارسة لاتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية، وممارسة أعمالها لأجل حفظ النظام والأمن لمجتمعها داخلياً وخارجيا.

من هذا المنظور المركب، المستوعب لطبيعة الحكومة من حيث مواصفاتها وخصائصها، سنحاول تقديم التعريفات الدالة على هذا المنظور، بحسب علمنا، والتصنيف الذي رأيناه مناسباً في دعم هذا الجانب بالروافد المعرفية إزاء مفهوم السياسة العامة.

حيث عرفها (هنري توني H. Teune) مبرزا الأطر الفنية بأنها: «تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة، في سبيل إحداث تغييرات معينة، داخل النظام الاجتماعي للدولة»[28].

كما عرفها (دي كوسيولاس D. Kousoulas) بأنها: "تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية، من اجل معالجة القضايا العامة في المجتمع"[29].

وفي ضوء هذه المتغيرات واستيعابا لها، عرفت السياسة أصلا بأنها «علم دراسة الحكومة، ودراسة عملية الممارسة السياسة، ودراسة المؤسسات السياسة والسلوك السياسي»[30].

وعرفها (توماس داي T. Dye) من خلال تعريفات متعددة، في سبيل الإلمام بمعطيات النشاط الحكومي بأنها[31]:

- "اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين".
- "توضيح لماهية أفكار الحكومة".

- "عملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم".
- "عملية تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم، وتوزيع المنافع واستحصال الضرائب، وغير ذلك".

ومثله عرفها (كارل فردريك C. Friedrich) بأنها: "مجموعة القرارات الحكومية، المتضمنة لكل ما يجب ان يعمل أو لا يعمل، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها"[32].

وبأكثر تفصيلية في النشاط، يعرفها (جيمس اندرسون J. Anderson) بأنها[33]:

- طريقة عمل هادفة يتبعها منفذ أو منفذون في تعاملهم مع مشكلة أو مسألة ذات اهتمام بارز، تندرج في إطار ما هو واقع فعليا.
- تلك السياسات التي تطورها الأجهزة الحكومية والمسؤولون الحكوميون، رغم تأثير الأشخاص والعوامل غير الحكومية في تطويرها.

ويضيف إلى تلك المعطيات، الجوانب الفنية وربط المتغيرات الإجرائية بالسلوكية والبيئة، كل من (روبرت ناكامورا R. Nakamura) وزميله فرانك سمالود (F. Smallwood) من خلال وجهات نظر متنوعة للتعريف بالسياسة العامة بأنها: [34]

- دليل أو مرشد لوضع توصيات صانعيها موضع التنفيذ العملي، من خلال المواءمة بين الوسائل والأهداف والانجاز.
- مرشد أولي يشير إلى التكفل بإنجاز بعض الأهداف الثابتة، إلى جانب إحلال التغيير المنتظم في المجتمع.
- وسائل لتغيير السلوك وتوجيه الأعمال بواسطة صانعيها.

هذا وأن تقديم تعريف محدد بذاته، دون غيره للسياسة العامة، يعتبر من الأمور غير المنطقية أو المقبولة، نظرا لتعدد المجالات، ولتباين وجهات النظر في الفلسفات والأفكار والمعارف التي يستند إليها كل تعريف، حيث ان السياسة العامة تمثل طبيعة حركية من الفعل أو السلوك متضمنة اتخاذ قرارات وأفعال.

ويرى (روبرت لينبيري Robert Lineberry) أن الاهتمام ينبغي أن يعطى لفهم السياسة العامة، من حيث الإجراءات التي تعمل على تعزيز توجهاتها أو إضعافها أو حذفها، من الحياة الاجتماعية، بأكثر مما يكون الاهتمام متركزا على تعريف السياسة العامة[35].

وبحكم توجهنا الأكاديمي المتخصص بحقل الإدارة العامة، يكون من المفيد لنا وللمعنيين بهذا الحقل، ان يقفوا عند مفهوم السياسة العامة من زاوية المنظور الحكومي، لان ذلك يجسم روحية العلاقة والارتباط الفني والإجرائي بين كل منهما، فضلا عن جوهرية الارتباط الذي يجمع طبيعة وأهداف كل منهما، وبالتالي، يرتهن مصيرهما بوحدة العلاقة المشتركة التي تميز أعمالهما، حيث ان السياسة العامة دون التنفيذ الذي تقوم به الإدارة العامة، تصبح سياسة عامة دعائية وليست فعلية أو خدمية، كما ان الإدارة العامة بغير السياسة العامة، تتحول إلى عملية آلية ميكانيكية، يصدق عليها في مثل هذه الحالة الطبع الانغلاقي والسمة الانعزالية غير المتفاعلة مع أهداف المجتمع والبيئة المحيطة.

فالسياسة العامة، هي ما تقوله الحكومة وما تفعله بخصوص المشكلات المدركة أو المستشعرة، وتمثل مرشدا لأنواع القرارات، وان معظم نشاطات ممثليها، تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية بعملية استلام طلبات والتماسات الناس من أبناء المجتمع، المتقدمين بها، والتي تستدعي وبشكل مباشر من الدفع والتأثير على الحكومة، أن تقوم بفعل شيء معين أو عدم القيام به، مما ينسجم عن مثل هذه الآلية النظامية تبلور المهمة الفعلية للحكومة، من خلال إصدار القوانين أو جمع الضرائب، وإجراء التنفيذات، وإقامة المنظمات، ووضع خطط الأمن والدفاع ودفع الرواتب، وإجراءات التقاعد والضمان الاجتماعي، وبناء الجسور، والتصديق على سلامة الأدوية، وتقديم المنح الدراسة للطلبة، وغير ذلك الكثير مما يرتبط بأعمال السياسة العامة وتنفيذ الإدارة العامة، ولما يحقق المصالح الحكومية والاجتماعية العامة[36].

وفي ضوء ذلك تكون السياسة العامة معبرة "عن تلك الأفعال التي يقوم بها موظفو الحكومة، استجابة للمشكلات والقضايا التي تثار من خلال النظام السياسي"[37].

وإذا كانت السياسة العامة تمثل العملية الحيوية، التي من خلالها تقوم الحكومة باتخاذ قراراتها المهمة، فإنها بذلك تترجم ما تقوله الحكومة وما تفعله إزاء المشاكل المتحسسة ولكون الاحتياجات الحديثة للمجتمع، قد أضبحت في غاية التشعب والتنوع، فإن السياسة العامة، مهمة بأكثر من ذلك التشعب والتنوع، وترتبط بمدى واسع من المجالات والمشكلات والقضايا والاهتمامات المتعددة والشاملة لمختلف مجالات الحياة، المرتبطة بالاقتصاد والرعاية الصحية والتعليم والرفاهية Welfare. والبيئة، وأمن العاملين وحماية المستهلكين، وما يرتبط بالشؤون الخارجية، وغير ذلك من شؤون الدولة والمجتمع[38].

وثمة تعريفات متعددة أخرى، لعدد من الأساتذة العرب، معظمها يندرج في إطار ما قدمنا له من التعريفات، بحسب المنظورات الثلاثة، ومن الجدير بالقول، أنه قدم مجموعة من الأساتذة العرب الذين اشتركوا في وضع معجم (المصطلحات السياسية) تعريفا جيدا ومناسبا، للسياسة العامة، يعكس الطابع العلمي والفني لمضمون السياسة العامة ومحتواها ونتائجها، وهو:

"السياسة العامة: مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي، بصدد مجال معين. ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها: القوانين واللوائح، والقرارات الإدارية، والأحكام القضائية"[39].

وهذا التعريف يتفق مع المنظور الحكومي للسياسة العامة، ويمثل منطلقا عملياً في دراسة جوانبها وممارستها المصاحبة والمؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

فالمنظور الحكومي للسياسة العامة، يعكس في مرحلتنا الراهنة، اهتماما بارزا نحوه، وذلك بفعل التغيرات الإقليمية والدولية، التي تشهدها الحياة الاجتماعية والسياسية، لبلدان العالم والبلدان العربية خاصة، حيث تشكل السياسة العامة واحدا من أهم الموضوعات البارزة، التي تقيم وزنا لمستقبل الحكومات ولقدرتها على التواصل مع مصالح مجتمعاتها وشعوبها، من خلال كون السياسات العامة تفصح عن حقيقة النتائج المتحققة عن اختيارات الحكومة لأهدافها وبرامجها، ما يتيح للدارس سبيلا في المعرفة والتحليل لأداء المؤسسات السياسية والإدارية التي تضطلع بمهام صنع السياسة العامة وتنفيذها، فضلا عن توفر الجوانب المتاحة لدراسة السلوك السياسي والتنظيمي، والتعرف على القيم المؤثرة والثقافات والميول المتشربة في هذا الحقل الواسع الذي يتجاوز حدوده المرسومة، كلما حاولنا رسم حدود له.

وفي نهاية الأمر، يمكن القول بأن تقصيا معرفيا لمجمل التعريفات التي احتوت عليها جميع المنظورات الثلاثة، حول مفهوم السياسة العامة، يجعلنا في حالة من التجاوز عن بعض الإشكاليات المصاحبة لبعض التعريفات، والتأكيد على أهمية مضامينها ودواعي توجهاتها، حيث يمكن ان يصبح المنظور الواحد مكملا للآخر، ومتجاوزا فيه عن المآخذ والهفوات المحسوبة عليه، بالضرورة، وهكذا... بحيث يستفيد منظور القوة الواسع من حالة الاقتصاد والتخصص الموجودة في منظور الحكومة، كما يمكن لهذا المنظور أن يسهم تكثيف درجة الإلزامية عند توزيع القيم التي حث عليها منظور تحليل النظم، وينجم عن ذلك التفاعل

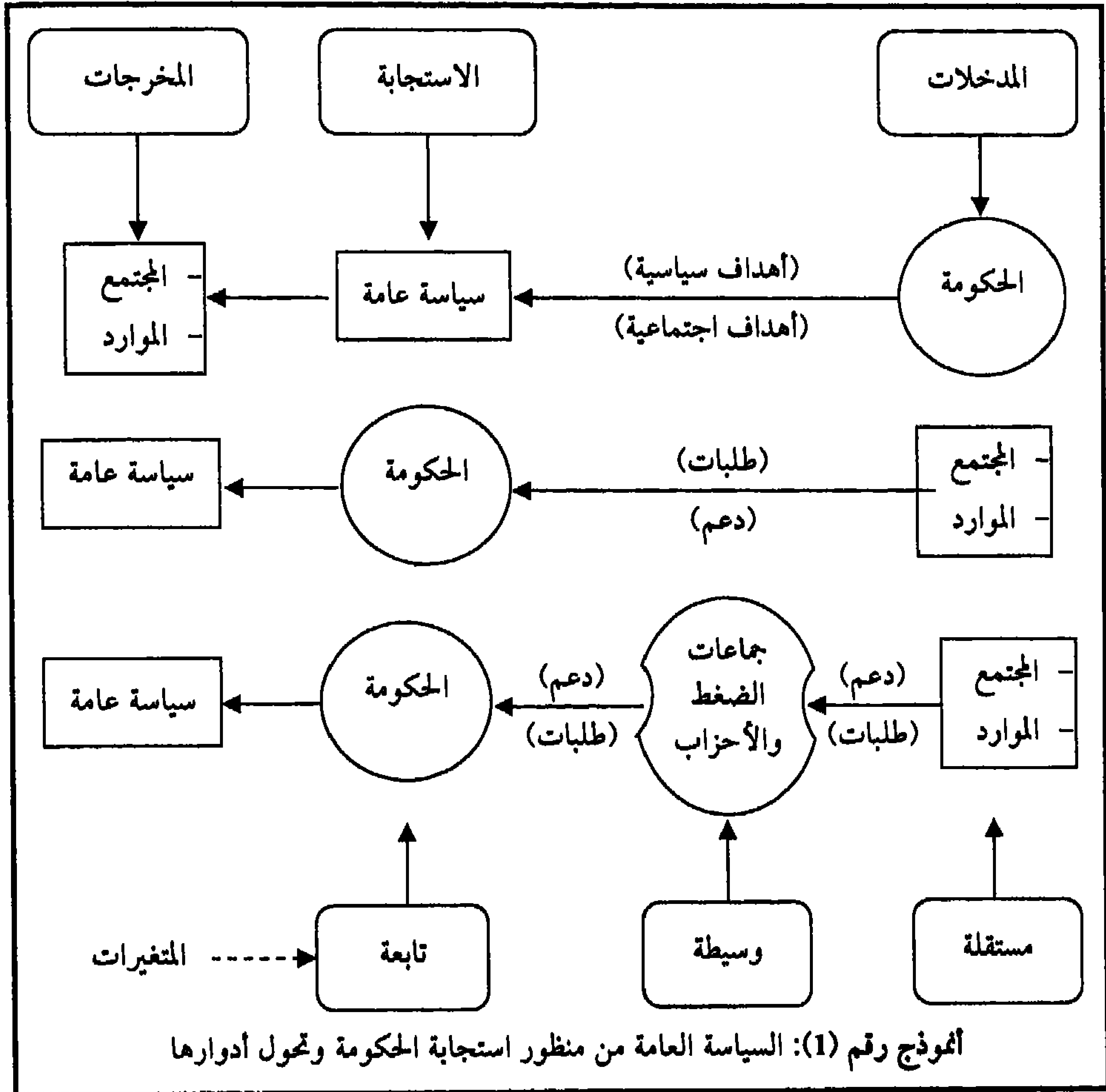
كله، منهج عملي جديد يفتح الطريق أمام السياسة العامة في تعاملها مع الشأن العام أو المصلحة العامة.

ونحن إزاء مثل هذا الطرح، نسعى إلى تعزيز دور السياسة العامة، من خلال منظور الحكومة، ليس من منطلق المنظور المجرد أو الجمودي، وإنما من خلال دور الحكومة، الذي يعبر عن حركية المجتمع، وعن التفاعل الجوهري مع المعطيات الاجتماعية والسلوكية للبيئة المحيطة، وبين التفاعلات النظامية والإدارية والسياسية للحكومة والنظام السياسي، بالشكل الذي يجعل من الحكومة وبحسب الموقف متغيرا تابعا أو متغيرا مستقلا، ولها القدرة على التفاعل وعلى الاستيعاب للمتغيرات الوسيطة والمعدلة التي تمثلها الأحزاب والجماعات المصلحية وقوى الضغط، تجاوبا مع المنطلق الواسع والتعامل مع روحية النظام المفتوح، حيث تصبح ادوار الحكومة متعددة إزاء حركية المدخلات والمخرجات، وتترسخ أدوارها في السياسة العامة في إطار تلك الحركية وقوتها الفاعلة.

وهنا سوف نقدم تعريفنا للسياسة العامة، في ضوء الرؤية التي عبرنا عنها، معززين ذلك التعريف، بالأنموذج الدال عليه، حيث ان السياسة العامة، هي:

تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة) التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا وفعلا)، بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة، في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية، والتحسب لكل ما ينعكس عنها، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية، ومتابعتها ورقابتها وتطويرها وتقويمها، لما يجسم أو يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة، المطلوبة في المجتمع.

والأنموذج الآتي المقترح رقم (1) يوضح المنظور الفاعل لمفهوم السياسة العامة ومعطياتها، في إطار تحول ادوار الحكومة واستجابتها المتفاعلة.



أنموذج رقم (1): السياسة العامة من منظور استجابة الحكومة وتحول أدوارها

ثالثا: العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة

أوضحنا من خلال التعريفات، أن مفهوم السياسة العامة، غالبا ما يعبر عن تحرك الحكومة وعن تدخلها المباشر، من اجل تحديد أبعاد المشكلة المجتمعية، وما قد ينجم عنها من الآثار والانعكاسات، ثم التأثير الفاعل، عبر مرحلة بلورة السياسة العامة (تشكيلا وصنعا)، لعلاج تلك المشكلة، ثم إصدار القانون أو المرسوم أو الإجراء النظامي اللازم، للكشف عن الأهداف المتخذة والوسائل والأطر والأساليب المتعلقة بالتنفيذ، فضلا عن الإشراف الحكومي الفعلي والمباشر على جميع مراحل التنفيذ، وما يقتضيه ذلك من متابعة وإعادة صياغة للسياسة العامة، وفق حاجات التطوير والمستجدات الحاصلة إزاء هذه العملية الهامة التي تشكل جوهر السياسة العامة[40].

فلا بد من تقديم رؤية معرفية أكثر عمقا وتوضيحا، لما يعنيه مفهوم السياسة العامة، خاصة أن هذا المفهوم، صار في مرحلتنا الراهنة يقترن ويرتبط على الدوام بمفهوم الحكومات الحديثة، التي دخلت في نطاق المهام والقضايا المعقدة، من اجل استيعاب الحاجات الوطنية وتبني السياسات والبرامج التي تنسجم مع أهدافها، وفي ضوء إمكانياتها وأولوياتها في الخيارات والمؤشرات والمصالح والقيم، وإيجاد الرفاهية المجتمعية.

كما ان المتتبع لاجتماع زعماء العالم في الأمم المتحدة في أيلول عام 2000 الألفية الثانية، يستشعر ثقل دور السياسة العامة عند كل دولة وحكومة، إزاء القضايا الهامة التي تمخض عنها ذلك الاجتماع العالمي، والتي جعلت مسؤولي الدول وجها لوجه أمام مسؤوليات جسام، ينبغي مواجهتها ومعالجتها عبر بناء سياسات عامة حكيمة، لمواجهة مشكلات الحروب والنزعات العرقية والطائفية، ومشكلات الفقر وعدم التعليم، ومشكلات تقاسم الثروات بين الأغنياء والفقراء من الدول، ومشكلات إحلال السلام المالي، ومشكلات الديمقراطية والحريات العامة، ومشكلات الصحة ومواجهة الأمراض الخطيرة.

وبناء على ذلك فإن هيكلة السياسة العامة، ترتبط وتتشكل، عبر مجموعة عناصر، تمثل محصلة لمفاهيم سلوكية مترابطة ومتفاعلة، تنبثق عن فهمنا الأكاديمي التحليلي (النظري والعملي) لماهية السياسة العامة، وبالتالي دقة الوقوف عند تأطير متضمناتها، من خلال التعرف على أهم وألزم عناصرها الأساسية، المتمثلة فيما يأتي[41]:

1. المطاليب السياسية Political Demands

وتمثل كل ما يقدم ويطرح على طاولة المسؤولين في الحكومة، من قبل أبناء المجتمع والمواطنين عموما، بصرف النظر عن هوياتهم وأجناسهم وصفاتهم الرسمية وغير الرسمية، والتي تحث الحكومة نحو التحرك إزاء القضية المعروضة أمامها، كأن تكون المطالبة مثلا، متمثلة من جانب بعض النقابات المهنية نحو الحكومة بالعمل والتدخل في سبيل منع الإدارات أو المنظمات من تسريح عمالها عن العمل، أو قد تكون على العكس متمثلة بمطالبة بعض الإدارات من الحكومة بالعمل على كف النقابات ومنعها من التدخل في شؤونها، ما يجعل من تلك المطاليب المطروحة مولدا وسبباً وجيها نحو إثارة انتباه الحكومة، للبدء أو المباشرة، في دراسة عملية صنع السياسة العامة المطلوبة إزاءها.

2. قرارات السياسة Policy Decisions

وتمثل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا ورسميا من الأوامر ومن التوجيهات، المعبرة عن محتويات وإجراءات السياسة العامة، وعن إرادة الحكومة المستجيبة للمطاليب المقدمة إليها أو المتعاكسة معها. وتشتمل تلك القرارات على الأطر التشريعية المتخذة صيغة القوانين، أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق، أو وضع اللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة والمنظمات، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.

3. إعلان محتويات السياسة Policy Contents Advertisement

وتمثل الخطابات والإعلانات الرسمية أو التفسيرات والتصريحات الحكومية العامة، الموحية للمجتمع وللرأي العام وللمعنيين، بتوجه لحو قضية معينة قد بت فيها وجرى التعامل معها من قبل الحكومة وهذا الإعلان قد يتخذ صيغا عديدة من حيث اشتماله على الصفة الرسمية وعلى نية الجهات المسؤولة لحو القيام بعمل ما، والهدف المرجو منه، أو من حيث كونه متأتيا بصيغة أوامر وتعليمات موجهة للأجهزة الإدارية في الدولة. وفي جميع الأحوال، فإن الغاية من الإعلان، هي بيان جهد الحكومة وسعيها من أجل النفع الاجتماعي، ومنع الإشكاليات في فهم مضمون السياسة العامة عند جميع الأطراف الرسميين وغير الرسميين، بما يدلل يقينا ويعبر عن الموقف الحكومي الواضح، كتلك التصريحات الحكومية الرسمية المعلنة حول السياسة العامة في التعامل إزاء قضايا التلوث والطاقة وظاهرة البطالة والرعاية الصحية للأطفال، وغيرها.

4. مخرجات السياسة Policy Output

وتمثل محصلة النتائج المتطورة أو المعطيات الملموسة الناجمة عن السياسة العامة، عند عملية تنفيذها بالشكل الذي يمكن معاينته والتحقق من وجوده في واقع الحياة العملية، كما تمثل تلك المخرجات الحكم أو الفيصل بين ما أعلنته الحكومة من وعد بالعمل والتنفيذ، وبين ما تحقق فعليا من ذلك الإعلان أو الوعد بشكل مرئي وحقيقي ومتجسد للعيان ويمكن تقويمه وقياسه، بحيث قد تأتي تلك المخرجات مرضية وكما كان يتوقع لها، أو غير مرضية خلافا للتوقع. ويؤكد هذا أهمية ودور التنفيذ للسياسة العامة، حيث يرى (جاي بيترز Guy Peters): أن الأولوية العليا في الاهتمام، ينبغي ان تكون لعملية تنفيذ السياسة العامة، ذلك

لان السياسة العامة الحقيقية للحكومة، هي تلك السياسة العامة كما تم تنفيذها، بأكثر من كونها قرارات أو بيانات متداولة بين المشرعين والمنفذين السياسيين[42].

5. اثر السياسة Policy Impact

وتمثل العوائد المتحصلة والنتائج المنظورة المقيسة، المقصودة أو غير المقصودة جراء السياسة العامة التي تجسم موقف الحكومة إزاء القضايا أو المشكلات، حيث إن لكل سياسة عامة جرى تنفيذها آثارا معينة، قد تكون ايجابية لكنها مصحوبة بمضاعفات وآثار سلبية، تحتاج هي الأخرى إلى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقة بسابقاتها، فالسياسة العامة المعمول بها في دعم المزارعين بالآليات ومواد استصلاح التربة وتحسين المنتوج، قد تبلغ وتحقق نسبة معينة من أهدافها الايجابية، غير أن من آثارها السلبية، تخلي الزارع عن عمله، وقيامه ببيع الآليات والمواد الكيميائية في الأسواق التجارية حبا بالكسب السريع أو ميلا إلى التعود على حياة المدينة، وبهذا تكون آثار السياسة العامة محورا هاما من محاور تحليل السياسة العامة، إزاء التأكد من كون السياسة العامة خدمت أغراضها التي شرعت من أجلها أم لا، كجزء لا غنى عنه في عملية التقويم.

رابعا: الأهداف المترتبة عن دراسة السياسة العامة

من خلال استدراكنا للأهمية المؤكدة لوجود السياسة العامة، ولدورها الفاعل في الحياة الاجتماعية والسياسية، للمجتمع وللحكومة، فقد ترسخت للسياسة العامة أهداف موضوعية، دفعت المعنيين على صعيد النظرية والتطبيق، نحو دراسة السياسة العامة، والاهتمام بمحاورها، في سبيل تحقيق أفضل تغطية استيعابية للأهداف المرجوة التي يمكن أن تتجلى حيال التعامل مع السياسة العامة تعاملا علميا وعمليا في إطار من الواقعية والمحافظة على الروح الفكرية المتصفة بها. ومن أهم هذه الأهداف، ما يأتي:

1. تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسة العامة

ان السياسة العامة لابد أن يتم تناولها من خلال قدرتها على توظيف المعرفة العلمية واكتسابها للمعطيات السديدة، في سبيل استيعاب الأسباب والنتائج لأي من قرارات السياسة العامة المتخذة، وفهم تشابكاتها، فضلا عن المعرفة بأصول هذه السياسة العامة، وبكيفية تطوير عملياتها وتأثيراتها على الأوساط البيئية، وبما يعزز الإحاطة المعقولة بحدود الظواهر الاجتماعية والسياسية، وهذا كله سيمكن من تأشير العلاقات التبادلية التأثير بين

العوامل المتغيرة، والعوامل المستقلة، وتحقيق الغرض الهام لأجل التحليل للسياسة العامة (صنعا، وتنفيذا، ومتابعة، ومراقبة، وتقويما، وتطويراً).

فحين تكون السياسة العامة بمثابة عامل متغير، فإن التحليل العلمي سوف ينصب بالاهتمام على العوامل السياسة والبيئية، التي بدورها ستسهم في تقرير مضمون السياسة العامة وتحديد أبعادها، ومثال ذلك: كيف تتأثر السياسة العامة، حينما تتوزع قوة اتخاذ القرار بين جماعات الضغط والجهات الرسمية الحكومية؟ أو كيف يسهم التمدن أو الدخل القومي أو التعليم العالي في تشكيل محتويات السياسة العامة؟

أما حين تكون السياسة العامة بمثابة عامل مستقل، فإن التحليل العلمي سوف ينصب بالاهتمام على ماهية الأثر الذي سوف تتركه السياسة العامة على المجتمع والبيئة أو على النظام السياسي وخياراته وتفضيلاته المستقبلية، ومثال ذلك: كيف سيكون أثر السياسة العامة التي يمكن اتخاذها على الرفاه الاجتماعي أو على مستوى الخدمة الاجتماعية أو الصحية أو على زيادة الدخل القومي وغير ذلك.

ان مثل هذه التساؤلات المنطقية والافتراضات السليمة، ستؤدي إلى تحسين قاعدة الفهم التحليلي البناء، لعلاقات الترابط وحلقات الاتصال وبؤر التجاذب، بين القوى الاجتماعية والاقتصادية، والعمليات السياسية، وبالتالي السياسات العامة[43].

ان المنطق العلمي في التعامل مع القضايا والأحداث والمشكلات، يعد منطلقا أساسيا في إقامة توازن صحيح للربط بين المتغيرات المؤثرة والمتأثرة، ومن هذا المنطلق تكون إحدى الغايات، التي تسعى إلى تحقيقها السياسة العامة، تتمثل بتأصيل المنهجية العلمية والعملية، المستندة إلى الفهم الترابطي التكاملي للنسق السياسي والاجتماعي والاقتصادي والحضاري، وما قد يتصل بها جميعا من أنساق أخرى فرعية وعلاقات تفاعل وانصهار، استنادا إلى قاعدة واسعة من المعلومات الضرورية، التي تساعد وتسهم في تحليل أبعاد المشكلات المجتمعية، وتحديد بدائل الحلول المستقبلية الفضلى، كمنطلق منهاجي ترتكز عليه السياسة العامة في تحليل عملياتها لزاما[44].

ومما يلاحظ في هذا الجانب، تزايد اهتمام دراسات السياسة العامة، باستخدام أدوات التحليل الكمي والكيفي، فضلا عن تبني الأسلوب المقارن وكذلك الأسلوب الوقائي إلى جانب الأسلوب العلاجي وأساليب أخرى مثل: المحاكاة، والنمذجة، والعصف الذهني، وأسلوب دلفي، والاعتماد على مفاهيم تخدم في تحليل السياسة العامة، مثل الكفاءة

والفاعلية والعدالـة، والتكلفـة والعائـد، والرضـا العـام، والمـشاركة، وعدالـة الإجـراءات، والتقويم الاجتماعي، والتقويم البيئي، وتحليل المخـاطر، وعلاقـة تبـادل القـوة بـين الرجـل والمرأة[45]، ما يعزز الدور التحليلي والعملي في دراسة السياسة العامة ومنهاجيتها في مواجهة القضايا التي تعنى بها.

2. دعم الإمكانات والقدرات المهنية في عملية السياسة العامة

ان عملية السياسة العامـة، ذات طـابع حركـي غـير جامـد، وتقتـضي المعرفـة الفنيـة والممارسة العملية، بمختلف العوامل والآليات المساعدة في تكوينها، فضلا عن النتائج المترتبة عنها، وهذه الأمور تمثل الخـزين العملـي للـسلوك، وحـسبما يخـتص بـالأفراد والجماعـات والحكومة، وحسن توظيف ذلـك الخـزين في تحقيـق الأهـداف المطلوبـة، الـتي تهـدف إليهـا السياسة العامة، وتستدعم به التواصل في مهامها وأعمالها، وبالتالي فهم الأسـباب والنتـائج المرتبطة بالسياسة العامة، وبالشكل الذي يؤدي إلى تطبيق واستخدام العمـل الاجتمـاعي في حل المشكلات المجتمعية[46].

فحين توجد تفضيلات حول ماهية الأهداف المرغوبة، فإن السؤال المنطقـي يمكـن ان يكون بحسب لغة السياسة العامة، هو: ماذا يمكن ان تنجز السياسة العامة كأهـداف؟ أو: مـا هي السياسة العامة الفضلى، الواجب تبنيها، في سبيل الوصول إلى تحقق تلك الأهداف؟

ومثل هذا السؤال الأساس والواقعي، يتطلب دراية معرفية ودراسة علمية، تجعل من طبيعة السياسة العامة بحد ذاتها مرتكزا لتقديم النصائح المهنية، وان مجالها الواسع يبين كيفيـة انجاز الأهداف المرغوبة.

وهذا بطبيعة الحال يعني ان المعرفة الحقيقية والتجربة العمليـة، هـي المنطلـق الأولـي، عند وصف المشكلات المجتمعية، وعند التعامل معها بصورة ايجابية واضحة[47].

وقد أفادت السياسة العامة، من اجل دعم الإمكانيات وتنمية القـدرات المهنيـة، مـن بعض النماذج والأساليب الكمية النوعية، ومنها على الأخص ما يأتي[48]:

أ. تحليل النظم System Analysis: كمنهج رئيسي قائم على المعرفة النوعية، التي تتفاعـل من خلالها القضايا في إطار تناسقي كلي وفرعي، في المكونات والترابطات والتأثيرات.

ب. تحليـل النفقـة والمنفعـة Cost Benefit Analysis: كمنطلـق في التفـضيل عنـد اختيـار السياسة العامة المناسبة.

ج. بحوث العمليات Operations Research: كمرتكزات توظيفية للنماذج الإحصائية والرياضية في تحديد المشكلات وبناء الفرضيات المتعلقة بها، وربط الأسباب بالنتائج للظواهر التي تعنى بها السياسة العامة بمختلف مجالاتها وعملياتها.

3. **تنضيج الأفكار والتجارب السياسية**

تمثل السياسة العامة معطى للحكم وللتأكد من إن الحكومة تتبنى سياسات وتوجهات ملائمة ومحققة للأهداف المطلوبة بصورة تامة أم لا. وهذه المهمة تقع على عاتق محللي السياسة العامة، لأجل العمل على تحسين نوعية السياسات الواجب اتخاذها والعمل بها، وإنجاحها في بلوغ الأهداف.

كما أن علم السياسة يجب ألاّ يظل صامتا إزاء الأزمات السياسية والاجتماعية الواقعة في الحياة، وعلى المختصين بهذا العلم، واجب الالتزام الأخلاقي والموضوعي في تقديم التوصية والدعوة إلى تبني أطر سياسات عامة، ذات فائدة على صعيد المؤسسات والعمليات والسلوكيات، وذلك من خلال إسهامات المشاركة الايجابية لقطاعات المجتمع وتفعيل دورها في بلورة السياسات العامة والسعي المتواصل لضمان تنفيذها بشكل ترابطي، عبر الأسرة، والمدرسة، والأحزاب السياسية، والمنظمات الجماهيرية، والجماعات المصلحية، والقادة السياسيين، وأجهزة الإعلام والصحافة والرأي العام. وكل ذلك يندرج لغرض تفهم واستيعاب العمليات التي تقتضيها السياسة العامة، وتحديد جوانب القوة والضعف فيها، والعمل على تنميتها وتطوير برامجها وتوجهاتها، وهنا يبرز دور محللي السياسات العامة، من علماء ومهنيين في إثراء الحوار السياسي بالآراء والطروحات المفيدة التي تعكس منطلقات صحيحة للسياسة العامة، فضلا عن المقدرة على إجراء التعديلات المطلوبة لمواجهة التحديات التنموية والإيفاء بالالتزامات حيال المجتمع، وتعبئة طاقاته وموارده لما فيه مصلحة عامة محققة للأهداف المطلوبة(49).

خامسا: خصائص السياسة العامة

ان لمفهوم السياسة العامة معطى عاما، في بلورة العلاقات وإقامة التفاعلات بين مكونات النظام الاجتماعي والسياسي ككل، بما في ذلك العلاقات والممارسات المتجسدة عن السلوكيات للمؤسسة الرسمية، ما يدفع إلى القول بان مضمون السياسة العامة يتجلى في خصائصها أو سماتها، التي يمكن وصفها والتعرف على معالمها ومدلولاتها الأساسية، وفق الآتي من الخصائص:

1. **ان السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية**

أي أن السياسة العامة تمثل خيارات الحكومة والنشاطات الرسمية المستمرة والمتطورة، التي تؤديها المؤسسات، فالحكومة هي التي تتبنى سياسة عامة معينة، إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانونا مرسوما أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف، التي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية[50].

ومثال ذلك تلك السياسات العامة التي تتوجه بها الحكومة، في مواجهة الفقر، أو القضاء على البطالة، أو إقامة برامج اجتماعية صحية لرعاية الأطفال وكبار السن، وغير ذلك.

وتحرص الحكومة في هذا الخصوص على عدم التطرف أو الانفرادية أو إحداث القطيعة في برامج الأداء والأنشطة أو ضعف التنسيق بينها، لأن من ألزم صفات السياسة العامة، قدرتها على إظهار الاستجابة الشرعية للمطالب السياسية أو الاجتماعية، وتوجيه عناية المسؤولين العموميين المعنيين، نحو إجراءات عمل معين حيال تلك المطالب، وبصورة دقيقة وتزامنية منتظمة، تتجسم فيها أبعاد الترابط في العمليات والسلوكيات للحكومة أو لمؤسساتها، في إطار من التفاعل النظمي، لمنظومة العلاقات على أساس: المدخلات (مطاليب النظام الاجتماعي والعمليات الحكومية في النظام السياسي)، والمخرجات (السياسات) وتفعيل دور التغذية العكسية الراجعة[51].

2. **ان السياسة العامة ذات سلطة شرعية**

تمثل السياسة العامة بعداً هاماً من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية حيث إنه بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها، لابد أن يصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو نظام يمنع بدوره أو يحرم أو يجيز تصرفا أو سلوكا معينا، أو يدعو إلى إقامة معالجة إزاء قضية ملحة. وترتبط هذه الخصيصة أصلا بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيق مقرراتها، كنشاط عملي وممارسة فعلية، ومثال ذلك إصدار القوانين التي تمنع رمي المخلفات الملوثة في الأنهار، أو إصدار بعض الامتيازات والمنح لصالح جهة معينة للقيام بأبحاث متخصصة، ينجم عنها تحقيق مصلحة معينة[52].

وفي ضوء ذلك، يمكن التوصل إلى الحقائق الآتية، حول كون السياسة العامة، ذات سلطة شرعية، وهي:

أ. أن السياسة العامة تمثل التزامات قانونية، تتطلب الولاء من قبل المواطنين حالها، وهذه الالتزامات القانونية، هي التي تميز السياسات العامة الحكومية عن السياسات الأخرى غير العامة[53].

ب. ان السياسة العامة ترتبط بالسمة الغالبة للمؤسسات العامة الحكومية، والتي تتمثل بالشرعية المرتبطة بدورها بالسلطة الرسمية وبالدستور، في أداء المهام التي تنوي الحكومة القيام بها في المجتمع[54].

ج. أن السياسة العامة ترتكز على القانون، وعلى قوة الإلزام الحكومي والقانوني، وبخلاف ذلك، يتعرض المواطن لتحمل نتائج عدم التزامه بها، كإيقاع الغرامات عليه أو توجيه عقوبة السجن إليه، جراء ذلك، على اعتبار ان السياسة العامة تحكم المجتمع بأكمله، وعليه أن يعمل في إطارها[55].

3. **أن السياسة العامة نشاط هادف مقصود**

تعكس السياسة العامة ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم البيئة والمجتمع وما يهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة، المتفق دستوريا على تحقيقها وإدامتها، وأن هذه السياسة العامة ومن بداية تشكيلها بوصفها تعليمات تصدر من قبل صانعيها، إلى منفذيها، وحتى تحقيقها كأهداف، فإنها تمثل سلسلة من الترابط الدقيق والتزاما منهجياً، في ضوء الأداء التخصصي وبحسب المقتضى الدافع لإقامتها، وبذلك تكون السياسة العامة سلوكا موضوعيا وعقلانيا بعيدا عن العشوائية الآنية التخبطية المرتبكة[56].

وهذه الخصيصة تحقق صيغ التوازن بين توجهات السياسة العامة وبين ضرورة تشكيلها من جهة، وبين دقة معرفة الاحتياجات، التي يجب عملها إلى جانب ما يمكن فعليا وواقعيا عمله والجازه من جهة أخرى وذريعة القبول بصيغ التوازن راجعة إلى الفكرة أو المبدأ المعهود في السياسة، وهو ان السياسة هي: "فن الممكن Art of the possible"، حيث ان صانعي السياسة العامة، يشكلون المقترحات التي ينبغي لها ان تتناسب مع ما هو ممكن، وبذلك تعتبر الطريقة الأساسية الواقعية، مستندة إلى تلك الصيغ والى ذلك المبدأ[57].

ولأجل التوصل إلى ترجمة حقيقية للسياسة العامة، من خلال كونها نشاطا هادفا مقصودا، فإنه مثلا ينبغي أن تتضمن السياسة العامة، فيما تقرره حول زيادة الخدمات

الصحية للمناطق النائية والريفية، العمل الفعلي على إقامة المراكز الصحية، وتوفير اللقاحات الدورية بأوقاتها، فضلا عن توسيع خدمات الإسعاف الصحية المستمرة، وبما يكفل التنفيذ الفعلي لمتطلب السياسة العامة المتخذة.

4. أن السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية

حيث أن السياسة العامة تعبر عن الأمور والمسائل الواقعية التي تشكل مطلبا محسوسا أو ملموسا، وينبغي لها أن تكون نتائج ومخرجات يمكن إدراكها ومعايشتها، وليست معبرة عن أمور غائمة أو معتمة، كأن تدعي الحكومة نيتها القيام بجهد أو عمل لاحق في المستقبل دون أن يكون هناك ما يشير إلى المباشرة بالعمل الحقيقي والفعلي، ذلك لأن السياسة العامة، هي (وعود + جهود) أو (قول + عمل) من خلال كونها أيضا بلورة لإرادة مجتمعية منظمة حيال حاجة أو مشكلة أو قضية قائمة، تستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات، لتحقيق ما ينبغي القيام به، وصولا إلى الهدف المطلوب[58].

ان أحد المفاتيح الأساسية للحكومة في اتخاذ السياسة العامة السليمة، يعتمد على درجة اهتمامها بالمشكلات التي يريد المجتمع والناس ان تلتفت إليها الحكومة وتهتم بها وتعمل على حلها، حيث ان عملية مناقشة السياسة العامة تعتمد على قيام الحكومة بتنفيذ السياسة العامة والمباشرة بعمل شيء ما، أفضل من عمل لا شيء، فقد رأى (راندي شيلتز Randy Shilts) في كتابه حول استجابة الحكومة الأمريكية. إزاء قضية أو أزمة مرض الايدز Aids، أنها استجابة بطيئة جدا ومتكاسلة، حتى وصلت هذه الأزمة إلى ذروتها، في حصد أرواح الشباب. وكشف (راندي شيلتز) تجاهل الحكومة المركزية في واشنطن لهذا المرض الذي فتك بالشباب، وكيف ان هذه الأزمة بقيت على طاولة الأجندة، فترة طويلة، في حين اخذ المرض ينتشر بين عموم الشعب وشمل أفرادا مشهورين أمثال (ماجيك جونسون Magic Johnson)[59].

وبذلك تعبر السياسة العامة عن استجابة فاعلة وليست متكاملة عن حدث يستدعي تلك الاستجابة من قبل الحكومة، ويفترض مع ذلك أن تكون تلك الاستجابة متكاملة وليست عرضية، فحين تطلب الحكومة من الجماعات الأهلية المنتشرة في بلادها، تخفيض تكاليف الدراسة الجامعية عن طلبتها، دون أن تفعل الجامعات شيئا بهذا الخصوص، ودون أن تقوم الحكومة بمتابعة طلبها، فإن ذلك لا يعد سياسة عامة لتخفيض تكاليف الدراسة في

الجامعات الأهلية، لخلو الأمر من النتائج الفعلية المتحققة، ولافتقار السياسة العامة لنزعتها الواقعية في هذه الحالة.

5. ان السياسة العامة شاملة وتمتد لعموم المجتمع المقصود بها

ان الحكومات الحديثة تمارس أنواعا متعددة من السياسات العامة في سبيل حماية المصلحة العامة، التي تشكل مضمون المصالح المتفاوتة التي تعني فئات المجتمع وشرائحه المختلفة. ويترتب على ذلك أن السياسات العامة ومهما تنوعت أنماطها، فإنها تقع ضمن مجموعتين هامتين هما: مجموعة السياسات العامة ذات الطبيعة المادية، التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة والعائدات المندرجة في إطارها، لغرض معالجة المشكلات القائمة والملحة، على أساس من العملية التشريعية المعتمدة في هذا الخصوص، والمجموعة الأخرى هي السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، التي تمثل توجهات الحكومة، وأعمالها، التي ينجم عنها التزام عاطفي أو وطني يدعو إلى الاعتبار والفخر الوطني، وكلتا المجموعتين تتسمان بالشمولية لعموم المجتمع، كما أن جميع الشرائح والفئات الاجتماعية عليها واجب التفاعل والمشاركة في برامج السياسات العامة لكلتا المجموعتين (60).

ومن جهة أخرى فإن تلك الشمولية في السياسات العامة، ينبغي لها أن تكون وافية في امتداداتها لعموم الناس والمجتمع المعني بها، حيث إن مخرجات أية سياسة عامة ومعطياتها، لابد لها ان تطال جميع الأفراد المعنيين بها دون تباين أو تحيز أو تفرقة، بمعنى ان السياسة العامة تمثل عملية ذات علاقات وظيفية مع بيئتها أو مجتمعها، وينبغي لهذه العملية ان تكون دائرية ومشتملة على جميع عناصرها (61).

وهذا الشمول والامتداد لا يتنافى في حالة التنوع والتخصصية في السياسة العامة، حيث هناك سياسات عامة معنية بفئة دون غيرها كتلك السياسات العامة الموجهة في إطار الرفاه، ضمن حالاتها المتنوعة، سواء حول مساعدة الفقراء، وبرامج الإغاثة المحلية، أو تطوير وتدريب الأيدي العاملة أو الدعم العائلي، ومساعدة المحتاجين، ورعاية الأطفال الأيتام، وغير ذلك(62).

6. ان السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية

تتأثر السياسة العامة بقوى كثيرة فاعلة تشكل تكتلا مؤلفا من مجموعات المصالح والضغط لحو إقامة تحالفات متوازنة للحفاظ على المصالح الانتقالية، وهذا هو ما يمكن وصفه بتحالفات المثلثات الحديدية، بين مجموعات المصالح من جهة، وبين اللجان التشريعية

للسياسات العامة والوكالات الإدارية المنفذة لها من جهة أخرى، بحيث تعتبر هذه المثلثات نتيجة طبيعية لسياسات أقطاب المصالح، التي تعمل جاهدة في سبيل تطوير حجمها وفعاليتها السياسية[63].

كما أن عملية خلق التوازن بين الفئات والجماعات المصلحية، تتيح تواجد ما يسمى بـ (منافسة الأجندات Competing Agendas) التي تفصح عن سلم الترتيب التقريبي للمشكلات والقضايا الضاغطة، في وقت معين على أنشطة السياسة العامة، حيث تمثل مجموعة أجندات نوعية محددة، تقوم بإعدادها مجموعات ذات مصالح معينة، يمثلها سياسيون أو مهنيون متخصصون، أو بيروقراطيون، فيبرز التضارب بين تلك الأجندات، سواء داخل الحكومة أو خارجها، وتسعى كل مجموعة لكي تناضل في سبيل أن يكون لها السبق الخالص، في ترتيب الأجندات أمام أنظار صانعي السياسة الرسميين في الحكومة[64].

ضمن هذا الخيار المتبادل في المحافظة على المصالح المجتمعة، ذات العلاقة ببرنامج السياسة العامة، يمكننا أن نؤكد ومثلما يقال حقا: أن السياسة العامة، قد ترى مثل وجبة طعام، ويجب أن توزع هذه الوجبة بين كثير من الجياع والضيوف على حد سواء[65].

7. **ان السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام**

ان صانعي السياسة العامة بمقدورهم وضع سياسة عامة معينة من خلال عدم فعل أي شيء، وكأنهم يؤدون شيئا، وهذا ما رآه (داي) حينما عرف السياسة العامة بأنها: اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين، فما لا تفعله الحكومة يعني بصورة واضحة سياسة (كف الأيادي Hands off) بما فيه اندراج ضمني في إطار السياسة العامة، لما له من قصدية في الفعل والسلوك، تؤثر في الميدان الاجتماعي والسكاني أو القطاعي، وبغض النظر عن كون طبيعة السياسة العامة، وما يمكن أن توصف به، سلبية أم ايجابية، ولها تأثيراتها على المعنيين بها[66].

وبناء على ذلك يترتب على السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة، ضمن هذه الخصيصة، أن تكون آخذة لحالة معينة مما يأتي:

أ. إما أن تلجأ الحكومة لاتخاذ موقف الحياد الواضح، إزاء المشكلة الاجتماعية المثار حولها النقاش، دون أن تستجيب للضغط وللمطالبة بتدخلها[67].

ب. وإما ان تلجأ الحكومة مستفيدة من معطيات (نظام الإشارة Signaling System) إلى إرسالها إشارات مناسبة للبيئة أو المجتمع أو المؤسسات العامة، حول الخيار التفضيلي بالنسبة لها، إزاء المشكلة أو القضية القائمة محط الاهتمام (68).

ومما يلاحظ، فإن للسلوك الحكومي قاعدة موقفية واستنادات قصدية، تعول عليها الحكومة حين اتخاذها أيا من الخيارات التي اشرنا إليها أعلاه.

8. أن السياسة العامة تعكس ما يسمى (الجدوى السياسية Political Feasability)

تعكس هذه الخصيصة تقويما قبليا للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل المباشرة بتنفيذها، حيث تشكل الجدوى مؤشرا هاما من مؤشرات نجاح السياسة العامة، حسبما يرى ذلك (ماثيو كان Mathew Cann) الذي أشار لفائدة المجال الذي تغطيه السياسة العامة من حيث تنفيذها ونتائجها، بالتركيز على معطيات المؤشر التقويمي لجدوى السياسة العامة، الذي يقوم على الإجابة عن التساؤل: إلى أي مدى تسفر – أو سوف تسفر- هذه السياسة العامة، عن تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها؟(69)

هذا المنحى سوف يوضح قدرة السياسة العامة في مواجهة محددات القضية أو المشكلة التي تسعى لحلها، وكيفية التعامل مع سمات تلك المحددات: السياسة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، ومهما تباينت أنواعها، وبكل ما يرتبط بمحدودية الموارد، التي تعرقل حرية صانعي السياسة العامة وخياراتهم وتفضيلاتهم، فضلا عن التعامل إزاء ما يتعلق بمحدودية توزيع القيم والمكاسب والنفقات التي تقتضيها السياسة العامة المرشحة للتنفيذ. ويضاف إلى ذلك كله التعامل الفعلي مع المحددات التي تعكسها السياقات المؤسسية، من حالات لتغييب التفاعل والتداعم فيما بين النشاطات المؤسسية، فإذا كان بمقدور السياسة العامة تخطي الانعكاسات السلبية المحتملة الوقوع وتلافي آثارها الجانبية، دون التأثر بمخاطرها، في نتائجها ومخرجاتها المتوقعة، أمكن القول بأنها سياسة عامة تحظى بجدوى سياسية فعلية، لكونها وافية الغرض في مواجهة القضية المقصودة (70).

وعليه، فمن الميزة الشاملة التي تجسد لنا عبر خصائص السياسة العامة، للمضامين الفعلية المنطوية عليها، يبدو جليا أن السياسة العامة تأخذ في العادة شكل برنامج عملي تتولاه السلطة الرسمية العامة أو سلطات الحكومة والإدارة بمختلف مراكزها. ويتجلى عن تلك الميزة اتصاف السياسة العامة بمجموعة من التدابير والمضامين الواضحة والمحددة، المقترنة بعناصر اتخاذ القرارات الملزمة قانونيا، والتي يقرها الفاعلون الحكوميون على البيئة والمجتمع

القائم فيها، وتوجيه السلوك على أسس من القواعد الآمرة الممثلة لتلك القرارات، بالشكل الذي يجعل من السياسة العامة مشيرة إلى الإطار العام للفعل واستيعاب الحوادث والقضايا الصغيرة والكبيرة، التي تستدعي اهتمام السياسة العامة، ذلك لان السياسة العامة لها جمهورها المستفيد أو المعني أو الخاضع لها، كما لها من الفاعلين الرسميين والإداريين العاملين ضمن مجالها، بالشكل الذي يجعل من الأفعال التي تؤسسها ذات أثر، وهي راجعة في تحديدها إلى توجهات قد تكون صريحة أو خفية، غير أن أية سياسة عامة، صاغ لأجل تحقيق هدف أو تأسيس قيم أو إشباع حاجات، وهي بذلك هادفة تمثل برنامجا مقصودا يسعى إلى تحقيق قيم مطلوبة، والعمل بتطبيقات محددة في سبيل ذلك، قد ينجم معه عن الفعل الحكومي انعكاسات عملية مؤثرة على القيم المادية وعلى الرموز والتصورات وتحركها، تعزيزا أو تأييدا أو رفضا أو قبولا، وهذا كله يرتبط بماهية النتائج أو الآثار المقصودة وما يترتب عنها من آثار غير مقصودة في السياسة العامة، بحيث يجعل من توجهها إزاء قضية معينة مدعاة للنهوض بسياسة أخرى في مجالات وقضايا أخرى[71].

مصادر الفصل الأول

1. عثمان ياسين الرواف، تطور مفاهيم علم السياسة وتحديد الظاهرة السياسية، الرياض، مجلة العلوم الإدارية، م2، عدد (1)، ص 156.
2. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 7 Ed, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992, p 2-3.
3. بيترغيل، جيغري يونتون، مقدمة في علم السياسة، ط2، ترجمة. د. محمد مصالحة، عمان، منشورات الجامعة الأردنية، 1997، ص 29.
4. جان ماري دانكان، علم السياسة العامة، ترجمة: د. محمد عرب صاصيلا، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 42- 46.
5. Dye, Op. Cit, P.3.
6. حسن ابشر الطيب، المحاور النظرية والتجريبية لعلم السياسة العامة، مسقط، مجلة الإداري، عدد (52)، 1993، ص 133-136.
7. Harold. D. Lassewll, Politics: Who Gets What, When, How, New York Mcridian Books, INC, 1958, P.13-27.
8. نصر محمد عارف، حالة علم السياسة في القرن العشرين، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، عدد (1)، 1999، ص 23.
9. عثمان الرواف، مصدر سابق، ص 192.
10. Karl W. Deutsch, Politics and Government: How People Decide Their Fate, 3Ed, Boston, Houghton Mifflin, 1980, P3.
11. عثمان الرواف مصدر سابق، ص 197.
12. سلوى شعرواي جمعة، الاتجاهات الحديثة في تحليل السياسات العامة، بحث غير منشور، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2000، ص 3.
13. عثمان الرواف، مصدر سابق، ص 191.
14. Leon C. Megginson and Donlald C. Mosley and paul H. Petri Jr., Management; Concepts and Applications, New York, Harper & Row, Publisher, 1983, P. 253-254.
15. Lassewll, Op. Cit, P. 8. P. 13-17.
16. Marc Lindenberg and Benjamin Crosby, Managing Development: The Political Dimension, New Jersey, Kumarian Press, 1981, P. 25.

17. هاري هولوواي، جون جورج، الرأي العام، ترجمة د. أمين سلامة، الفجالة، دار غريب للطباعة، 1977، ص 328-339.

18. عثمان الرواف، مصدر سابق، ص 179-183.

19. Stephen P. Robbins and Mary Coulter, Management, 6 Ed, New Jersy, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1999, P.19.

20. David Easton, The Analysis of Political System in Book: Comparative Politics, 5 Ed, Edited By: Roy c. Macridis, and Bernard E, Brown, Irwin- Dorsey Georgetown, The Dorsey Press Home-wood, 1997, P. 94.

21. David Easton, A Framework for Political Analysis, New Jersy, Prentice- Hall, Inc, 1965, P.50-56, P. 110-117.

22. محمد نصر مهنا، النظرية السياسية والسياسة المقارنة، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، د.ت، ص 100-101.

23. جبرائيل الموند، بنجام بويل، السياسة المقارنة: إطار نظري، ترجمة: د. محمد زاهي بشير المغيربي، بنغازي، منشورات قان يونس، 1996، ص 272-273.

24. Barbara N. Mclennan, Comparative Politics and Public Policy, Belmont, California, Duxbury Press A division of Wadsworth, Inc, 1980, P. 28-29.

25. Micheal G. Roskin and Robert L. Cord and James. A. Medeiros and Walters. Jones, Political Science: An Introduction, 4 Ed, New Jersy, Prentice- Hall International Inc. 1991-P22.

26. عثمان الرواف، مصدر سابق، ص 183-188.

27. نظام بركات، عثمان الرواف، محمد الحلوة، مبادئ علم السياسة، ط3، الرياض مطابع الأيوبي، 1989، ص 161.

28. Henrty Teune, Macro Theoretical Approaches To Public Policy Analysis: The Fiscal Crisis of American Cities, Annals AAPSS: Vol. 434, November, 1977, P. 175.

29. D.G. Kousoulas, On Government and Politics, 5Ed, New York, Cole Publishing, 1984, P.2.

30. The New Columbia Encyclopedia, New York, Columbia University Press, 1975, P. 2180.

31. Dye, Op. Cit, P.2

32. Carl J. Friedrich, Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility in Book: Bureaucracy Power In National Politics, Edited By: Francis E. Rourke, 3Ed, Boston. Toronto, Little, Brown and Company, 1984, P. 318.

33. James E. Anderson, Public Policy Making, 3Ed, New York, CBS Colleg Publishing, 1981, P.2.
34. Robert T. Nakamura and Frank Samllwood, The Politics of Policy Implementation, New York, ST. Martins Press Inc. 1980, P. 2.
35. Robert S. ross, American National Government: institutions, Policy and participation, 3Ed, Guilford, USA, The Dushkin Publishing Group, Inc, 1993, P. 393.
36. Jerold L. Waltman, American Government: Politics and Citizenship, New York, By West Publishing Company, 1993, P. 385.
37. Alan R. Gitelson and Robert L. Dudly and Melvin J. Dubnich, American Government, 3Ed, Boston, Houghton Mifflin Company, 1993, P. 427.
38. William Lasser, American Politics: The Enduring Constitution, 2Ed, Boston, Houghton Mifflin Company, 1999, P. 451.

39. علي الدين هلال وآخرون، معجم المصطلحات السياسية، مصر، مطبعة أطلس، 1994، ص 212.

40. حسن ابشر الطيب، أهداف السياسة العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية، مسقط، مجلة الإداري، عدد (51)، 1992، ص 49.

41. ارجع إلى:

- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، عمان، دار المسيرة، 1999، ص 17-19.
- موفق حديد محمد، الإدارة العامة، عمان، دار الشروق، 2000، ص 118-119.

42. B. Guy Peters, The Politics of Bureaucarcy, 2 Ed, New York and London, Longman Inc, 1984, P. 184.
43. Dye, Op. Cit, P.4.
44. Lindenberg and Crosby, Op. Cit, P. 25-28.

45. سلوى شعراوي، مصدر سابق، ص 9-10.

46. حسن ابشر الطيب، المحاور النظرية (مصدر سابق)، ص 140.

47. Dye, Op. Cit, P.5.

48. حسن ابشر الطيب، المحاور النظرية (مصدر سابق)، ص 140-141.

49. ارجع الى:

- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 21-22.

- Dye, Op. Cit, P.5.

50. حسن ابشر الطيب، أهداف السياسات (مصدر سابق)، ص 49.

51. Karen O. Connor and Larry J. Sabato, American Government, New York and Toronto, Macmillan Publishing Company, 1993, P. 598 -600.
52. Waltman, Op. Cit, P. 389.

53. الطيب، مصدر سابق (أهداف السياسات)، ص 50، كذلك:

- Andersnon, Op, Cit, P.6.

54. Guy Peter, Op. Cit. P. 190
55. Dye, Op. Cit, P. 21.

56. ارجع الى:

- Nakamura and Smallwood, Op. Cit, P.31.
- Anderson, Op. Cit, P.6.
- الطيب، مصدر سابق (أهداف السياسات)، ص 50.

57. Lewis Lipsitz and David M. Speak, American Democracy, New York, St. Martin's Press, Inc, 1993, P. 635.

58. ارجع الى:

- الطيب، أهداف السياسات (مصدر سابق)، ص 50.
- Nakamura and Smallwood, Op. Cit, 33.

59. Robert I. Lingberry and George C. Edwards and Martin P. Waltenberg, Government In America: People, Politics and Policy, New York, Harper Collins College Publishers, 1993, P.6.
60. Robert L. Cord and James A. Medeiros and Walters. Jones, Political Science: An Introduction, New York, Appleton- Century- Corfts, 1974, P. 61-62.
61. Nakamura and SmallWood, Op. Cit, P.27.
62. Gitelson and et al, Op. Cit, P.420

63. ن. جوزيف كاير، لويس ف. ويسلر، الإدارة العامة: التغير الاجتماعي والإدارة المتكيفة، ترجمة محمود الخطيب، عمان، دار البشير، 1996، ص 38.

64. Lipsitz and Speak, Op. Cit, P. 632.
65. Roskin and et al, Op. Cit, P.5.

66. Anderson, Op. Cit., P.5.

67. الطيب، مصدر سابق (أهداف السياسات)، ص 49.

68. نائل عبد الحافظ العواملة، إدارة المؤسسات العامة: الأسس النظرية وتطبيقاتها في الإدارة، عمان، مؤسسة زهران، 1993، ص 94.

69. سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر، القاهرة، مركز البحوث الاجتماعية، 1997، ص 111-112.

70. أماني قنديل، معايير التقييم في علم السياسة، بحث: ضمن كتاب: تقويم السياسات العامة، تحرير: السيد عبد المطلب غانم، القاهرة، مطبعة أطلس، 1989، ص 105-106.

71. السيد ياسين، السياسات العامة: القضايا النظرية والمنهجية، بحث ضمن كتاب: تحليل السياسات العامة، تحرير: علي الدين هلال، مصر، مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص 7-9.

الفصل الثاني

أنماط السياسة العامة ومرتكزاتها البنيوية

الفصل الثاني

أنماط السياسة العامة ومرتكزاتها البنيوية

أولا: مستويات السياسة العامة ضمن الإطار العام

تتعدد مستويات السياسة العامة، لكونها ذات سمة متغيرة، ويحكمها الطابع التعددي، في ضوء أهداف السياسة العامة واهتمامات صانعيها، والجهات المعنية بمخرجاتها وآثارها.

فلقد أشار (هينز سكليشر h. SHCLEICHER) إلى ثلاثة مستويات كما يأتي[1]:

1. السياسة الكلية التقليدية Classical – Macropolicy.
2. السياسة الجزئية –الكلية المتداخلة – Intermediate macro- Micropolicy.
3. السياسة الجزئية Micropolicy.

غير ان (جيمس أندرسون G. Anderson)، ومن منطلق اندماجي بين ما هو نظري، وعملي، يقدم للسياسة العامة مستويات ثلاثة، تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها، وتبعا لنطاقها، وتبعا لطبيعة موضوعاتها، وذلك حسبما يأتي[2]:

1. السياسة العامة الكلية Macro

وهي تلك السياسات العامة، التي تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق، وتجتذب إليها، شرائح وقطاعات كبيرة من أبناء المجتمع، بحيث تصبح القضايا التي تعالجها هذه السياسات العامة، مثارا لانتباه الجميع، ويتجلى عنها تباين في وجهات النظر والجدال والنقاش في بدايتها حتى تنتقل من مستواها الجزئي إلى مستواها الكلي الواسع، الذي يضفي عليها سمة من التعقيد والتشابك، واشتراك الأقطاب المتعددة فيها، كالأحزاب السياسية، وأعضاء البرلمان والإدارات الحكومية ووسائل الإعلام والجماعات المصلحية، بالشكل الذي يعبر فيه كل منهم عن رأيه وموقفه إزاء القضايا التي تمثل السياسة العامة الكلية، كتلك المتعلقة مثلا بتصعيد الحرب ضد فيتنام، كما في أمريكا، فضلا عن فضيحة الرئيس الأمريكي السابق (بل كلينتون) مع (مونيكا لوينسكي) التي بدأت جزئية وانتهت كلية، أو قضية تلوث

مياه الشرب في الأردن عام 1998، أو قضايا الفقر والبطالة والانخفاض معدلات الدخول، وغير ذلك.

وتتميز هذه السياسات العامة الكلية، بالاتي من السمات المشتركة التي تجمع بينها، وهي:

أ. أنها سياسات عامة، تتسم بالوضوح النسبي لموضوعاتها، وبسهولة التباحث حولها.

ب. تعدد الجهات الرسمية الداخلة في مناقشتها الحكومية.

ج. تستدعي اهتمام رئيس الحكومة وتدخله، كطرف مشارك في حسمها، نظرا لأهمية القضية المستجدة فيها، ولارتباطها بالمصلحة العامة أو القومية، التي مثلها هذا الرئيس.

د. أنها سياسات عامة تتطلب نوعا من إحلال التوازن أو التوفيق بين (الخيار العام Public Choice)، الذي يمثل رغبة وتوجه غالبية شرائح المجتمع من جهة، وبين (خيار السياسة Policy Choice)، الذي يمثل التعبير الفعلي لرغبة وتوجهات صانعي السياسة العامة بوصفه ذلك الخيار العملي المتوقع من حيث نتائجه، لغرض التعامل الكافي مع المتناقضات والقضايا الخلافية، بطريقة تبرر الاستفادة من الجهود والمصادر المتاحة، وتحليل انعكاساتها بصورة منتظمة، استنادا إلى النتائج المتوقعة عن ذلك الخيار[3].

2. السياسة العامة الجزئية Micro

وهي تلك السياسات العامة، التي تحظى باهتمام محدود يتمثل بجهود الفرد أو شركة معينة لاستحصال امتياز خاص بهما، بعيدا عن اتصافها بطابع العمومية والشيوع، مثل السعي للحصول على قرض لإدامة أعمال مشاريع أهلية، أو مثل قرارات الحكومة بإعفاء المستثمر الأجنبي أو المستثمر الصناعي، من ضريبة الدخل، لمدة زمنية معلومة، ما يجعل مثل هذا المستوى من السياسة العامة الجزئية، محدوداً من حيث درجات المشاركة فيها، ومن حيث نطاقها، ومن حيث طبيعة موضوعها، وبالتالي تكون سماتها على عكس سمات السياسة العامة الكلية، حيث إن اغلب السياسات العامة الجزئية المتخذة، بعيدة عن الجمهور والمواطنين وعن الرأي العام، ولا تشكل محاورها عناية شاملة من لدن عموم المجتمع، ما دامت تلك السياسات العامة الجزئية، غير مضرة ولا معيقة لمتطلبات المصلحة العامة، ولا تتعارض مع وسائل تحقيقها.

ومما يجعل الاهتمام متناولا لهذه السياسة العامة الجزئية، احتمالية اتساعها، وتحولها إلى سياسة عامة كلية، تحظى بمعالجات أكثر اهتماما واتساعا، إذ كلما تنوعت برامج الحكومة وازدادت شموليتها ونشاطاتها في المجتمع، ونجم عنها تزايد في المنافع والآثار وفي الالتزامات

الواقعة على عاتق الأفراد والجماعات والمناطق والمشروعات الأهلية، توسعت حدود السياسات العامة الجزئية، واتسعت دائرتها، من حيث درجات المشاركة فيها وتنوع موضوعاتها.

3. السياسة العامة الفرعية Subsystem

وهي تلك السياسات العامة ذات الطبيعة الوظيفية والتنظيمية، التي تركز على القطاعات التخصصية، كالموانئ والملاحة النهرية والجوية وغيرها، وتشتمل على طبيعة العلاقات والتفاعلات المتبادلة بين الأجهزة الإدارية، وبين لجان البرلمان والجماعات المصلحية.

ومثل هذه السياسات العامة الفرعية، تتصف بسماتها الحقيقية في التعبير عن الواقع أو تصويره، فيما يختص بكيفية حدوث الأشياء وبلورة المصالح العامة والخاصة، والتعرف على نوعيات المشكلات من حيث دوامها وفجائيتها. كما تشمل هذه السياسات العامة الدلالة على طبيعة النظم الفرعية أو الوحدات الحكومية المتعددة، وبالتالي على محصلة السياسات الفرعية أو السياسات التحالفية، من حيث كون هذا المستوى الفرعي من السياسات العامة، يتضمن علاقات مماثلة له- فرعية، فضلا عن علاقات أخرى تحالفية جانبية، يندفع نحوها جراء تأثيرات ممارسة القوة والضغط وتبادل المصالح، مثل تلك العلاقات الفرعية أو الجانبية، الحاصلة بين اللجان البرلمانية، أو بين اثنتين من الدوائر التنفيذية أو أكثر، أو بينها وبين الجماعات المصلحية المرتبطة بقضايا نوعية من المهام والمشروعات المتخصصة. ومثال على ذلك، حول طبيعة العمل الأدائي المتخصص للطيران المدني، هناك لجنة برلمانية تتابع وتراقب نشاطات الطيران، وهناك لجنة حكومية- فرعية أخرى تتولى مهمة التخصيصات المالية والتجهيزية، ثم هناك الاتحاد الوطني أو القومي للطيران المدني، فضلا عن وجود الجمعيات والجماعات المصلحية، المعنية بالنقل الجوي وبمنظمة الطيران، وبالموانئ والمطارات والأعمال العامة والهندسة المتعلقة بها، بالإضافة إلى دائرة الرصد الجوي والملاحة الجوية. وهذه الجهات كلها تشكل نسيجا من العلاقات والتأثيرات المباشرة، في طبيعة السياسة العامة الفرعية المنحصرة بقضايا الطيران المدني، والمندرجة للنظر في قضاياها ومشكلاتها.

إن وجود مثل هذه النظم الفرعية راجع إلى كون موضوعات السياسة العامة ليست بالضرورة وعلى الدوام مثيرة لاهتمام غالبية أفراد المجتمع، فالتنوع الحاصل في الاهتمامات

والتخصصات، هو المحور الأساسي لوجود مثل هذه السياسات العامة والفرعية، ولبلورتها من خلال تواجد المنظمات الإدارية المتخصصة بكل موضوع أو مجال مهني أو وظيفي هام ورئيسي، وبطبيعة الحال، فإن تلك المنظمات تتشاطر مع الجماعات المصلحية بموضوعاتها ومجالاتها التخصصية، بعلاقات فاعلة ومتينة ونشطة، بفعل الاهتمام القائم بتلك الموضوعات والتأثر بطبيعة المطالب والمواقف المجسمة لها.

وتحوز المنظمات بناء على السمة التخصصية في تأديتها للمهام، على نمط معين من الاستقلال وممارسة سلطتها، في جمع المعلومات وصياغة السياسات العامة وتبنيها، في ضوء تخصصها وحيث تبدو موجهة للسلوك الإداري الحكومي بالاستناد إلى التخصص الميداني، غير أن تلك المنظمات ليست متمتعة بالاستقلال الكلي، وعليها أن تعزز سعيها لإصدار لائحة أو تشريع سياسة معينة من البرلمان، بالدعم الكافي والتأييد والحيازة على الخبرة وتقديم المعلومات المقنعة، حالما تبدأ المناقشة لموضوعها المعتمد في البرلمان.

ثانيا: المستوى (العقيم Barren) في السياسة العامة

إن تقصينا للواقع العالمي والدولي، ورؤيتنا لما يجري على صعيد السياسة والعلاقة بين الدول، وبين المنظمات الدولية، وبين أساليب حلول الأزمات والمشكلات الكبرى، يجعلنا أمام مواجهة السؤال الذي يفرض حتمية قيامه والإجابة عليه، وهو:

- **هل ثمة مستوى عقيم للسياسة العامة؟**

وللإجابة على هذا السؤال، نقول: نعم، هناك مستوى عقيم للسياسة العامة، وهذا المستوى يقف على مفترق الطرق، ولا يتوافق مع المستويات الثلاثة التي تم توضيحها للسياسة العامة من حيث إنها تمثل مستويات داخلية (داخلية الدولة الواحدة- ضمن حدودها الإقليمية- وسياستها الشرعية- وخياراتها المجتمعية)، في حين ان هذا (المستوى العقيم) يمثل مستوى خارجيا، طارئا، مفروضا، شاذا عن طبيعة المستويات الأخرى المعروفة للسياسة العامة، أملته المعطيات الراهنة على الواقع السياسي والاجتماعي دوليا وإقليميا ووطنيا، كنتيجة مخزية من تلك النتائج، التي استحدثتها مفارقات القوة أو الهيمنة Hegemony، حيث أن الهيمنة، كما يرى (الموند، وباويل الابن)، تصف نظاما دوليا يتميز بعدم تماثل قوة الأمم مقارنة ببعضها البعض، وتأخذ الاعتمادية شكل امة مسيطرة، وأمم أخرى تابعة لها، وخلال العقود التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، تولت الولايات المتحدة الأمريكية هذه المهمة القيادية، أي الهيمنة، ويدرك الأوربيون اليوم طبيعة علاقتهم

وأحلافهم، مع أمريكا، واصفين حالهم مثل شخص ينام إلى جانب (فيل)، فحين يتقلب الفيل سوف يشعر الجميع به[4].

من هذا التبرير اللامتوازن، نقول: إن هناك مستوى عقيما للسياسة العامة، وهو نتاج متحصل، من جراء الأوضاع، التي تجعل من الذئب حارسا ومسؤولا عن القطيع. فما هي طبيعة هذا المستوى؟ وما هي آلياته؟ وخصائصه؟ ذلك ما نسعى إلى ترسيخه الآن، خاصة أنه يمثل مستوى جديداً محدثاً، ودخيلا، على منظومة الفكر والتأصيل المعرفي للسياسة العامة ولتقاليدها المستساغة.

ففي ظل التشبيهات للعلاقات والأحلاف، مثلما هو عليه حال الدول إزاء (الفيل) أو (الذئب) في وقتنا المعاصر، تغدو تلك الدول وكأنها ضمن أوضاع مستباحة ليصبح عند ذلك كل شيء زائفا في الحقيقة، وكل حالة غير شرعية مدعاة للشرعية، وتتداخل القناعات، وفي النهاية تتوحد ليس من تلقاء نفسها، وإنما بفعل الهيمنة، التي يمتلكها ذلك الفيل أو ذلك الذئب.

ان هذا (سيناريو Scenario) حقيقي لرسم العلاقة بين أمريكا ودول العالم، يقوم على الهيمنة، وما يترتب عنها من معطيات، تزيد القوي قوة، في الوقت الذي تزيد فيه الضعيف ضعفا، وبالتالي تفقد المسميات مضامينها وموضوعاتها.

ومن هذا المنطلق يجوز لنا التأكيد على وجود (مستوى عقيم) للسياسة العامة، وهو شائع، وقد بات يشكل مرجعا تستند إليه المؤسسات والمنظمات الدولية في اغلب قراراتها وسياساتها العامة المتخذة، وبصورة علنية، على الرغم من ذلك الهاجس الخفي من الخوف، الذي يقلق حتى المستأمنين والمدافعين عن هذا المستوى العقيم، والمجربين خارج منطق وعيهم، بالانسياق وراء الهيمنة المذلة لهم شعوبا ودولا، لأن: «النار تأكل بعضها ان لم تجد ما تأكل».

وإذا كان هناك اليوم ما يعرف وبشكل واسع بما يسمى: (السياسة العامة العالمية International Public Policy) فلربما أن النقد السياسي، والنقد في مجال الإدارة العامة، على مستوى النظرية والتطبيق، لم يتطرقا إلى هذا المستوى العالمي من السياسة العامة، كمعطيات أخلاقية أو شروحات تقويمية- تفصيلية، حسبما كان (باريتو Pareto) يتوق إليه عند تقويم السياسة العامة، وإنما تطرقا إليه كمستوى قائم، في إطار التعريف به وبيان ضرورته في الاعتمادية، وسعة القضايا والمشكلات العابرة للحدود الإقليمية والوطنية، التي

استدعت وجوده، في الحياة المعاصرة للشعوب والأمم والدول، دون الغوص في أبعاد الهيمنة، والقوة الأحادية، والنكوص، والمعايير المزدوجة في الأحكام، والعقدة الاستحواذية، واستحصاد موارد الفقراء ولعبة السيطرة على منابع الثروات، وأكذوبة الديمقراطية، وترديد نغمة حقوق الأقليات والدفاع عن الأجناس، وغير ذلك، مما يتحمل تحليله وتأشيره، كمتعاكسات توضح حقيقة عقم هذا المستوى استنادا إلى نتائجه الفعلية وآثاره السلبية.

وعليه، فطبيعة هذا المستوى تقوم على اللاتوازن، وعلى حالة التبعية، وآلياته تكمن في مظاهر الشرعية والأصول القانونية من حيث الشكل، لفرض تغطية النوازع الجوهرية الفاقدة لوجوهها الشرعية ولأصولها القانونية، وبالتالي فإن خصائصه مرتهنة بالمتحتمات الذرائعية والمسلمات التهكمية، الراجعة إلى أخلاقيات الهيمنة وبسط النفوذ الأحادي الجانب، وجعل المشهد السياسي مصابا بقحالة أهدافه.

ان السياسة العامة العالمية تفقد جدواها وتخرج عن كونها تسعى إلى إيجاد فرص التعايش، والقدرة على التعاون إزاء حل القضايا والمشكلات الدولية، حينما يتم استبعاد إرادة بعض الدول الرافضة لمنطق الهيمنة، برغم علاقاتها مع تلك القضايا وارتباط مقدراتها بمستقبل حلها وعلاجها، أو إشراك بعضها الآخر هامشيا، وفق تزكية بعض الدول العظمى وخياراتها الانتقائية، وبالأخص أمريكا إزاء دول العالم، وبالذات الدول الآسيوية والشرق منها على وجه التحديد. فما يجري الآن وباسم الشرعية الدولية، وقرارات الأمم المتحدة، لا يحظى بتأييد إجماعي من قبل دول العالم، نظرا لما يعتريها من حيف وازدواجية، والكيل بمكيالين، والتعبير السافر عن انتهاك دول الغير، بموجب الوصاية الأمريكية المهيمنة على أصوات مجلس الأمن الدولي، وهذه حقيقة باتت مسلمة معروفة لدى الجميع.

فالقرارات والسياسات الدولية إزاء الشرق الأوسط (ليبيا، السودان، العراق، فلسطين) وغيرها متخمة بالفوضوية وعدم المنطقية إزاء حالات اللاقرار تجاه (إسرائيل) والصمت على جرائمها في ظل المباركة الأمريكية لها والتستر عليها وحمايتها ضد المحاولات الإدانة الدولية. وهنا نسأل: أين صارت الشرعية الدولية، ولماذا تقوقعت في مستنقع الفخاخ لاصطياد مآثرها الحقة؟

فحينما يصار مثلا إلى تحليل السياسات العامة، بطريقة علمية نزيهة، سوف يتم التوصل إلى ان مستوى السياسة العامة العالمية في ظل أوضاعه الحالية، هو مستوى عقيم لا محالة، وهو مجتر للمصالح العامة وآكل لها، في ضوء توجهاتها المعمول بها، في تلك الدول،

التي وجدت نفسها مجبرة على التعامل مع هذا النوع من المستوى في تلك السياسة العامة. ولنأخذ أمثلة:

1. السياسات العامة العالمية التي تعبر عن مواقف الأمم المتحدة حيال القضية الفلسطينية، تصب في محتواها الصالح (الكيان الصهيوني) على حساب حق الفلسطيني.
2. الدول القوية تلجأ إلى جبروتها وقوتها في معاقبة الدول الضعيفة، وتغفل دور المنظمات الدولية في حسم الخلافات أو النزاعات، مثل ضرب أمريكا لليبيا والسودان والعراق.
3. الدول الضعيفة والصغيرة، والممالك الغنية، لجأت إلى اعتماد الوصاية غير المباشرة وصارت تعبر عن إرادة الدول القوية لا عن إرادتها هي أو إرادة شعبها.
4. قرارات الأمم المتحدة إزاء العراق، تجاوزت أبعادها المعلنة، وتحولت إلى شبكة أهداف أخطبوطية معقدة، وسيناريوهات متداخلة تمس مستقبل الأجيال القادمة والتنمية المنشودة الأحادية.

إن تلك الشواهد والقائمة على شاكلتها تطول وتطول جميعها لا تعبر عن المنطق الأخلاقي المتوازن، وإنما عن منطق الهيمنة وفرض القوة الأحادية الجانب، وعن تكرس ثقافة التسلط، لدحر ثقافة الغير وجعلها مذعنة.

5. ولأجل زيادة التأكيد على وجود مستوى عقيم للسياسة العامة، يتجلى في الجانب الخفي والوجه البشع لبعض السياسات العامة العالمية، نقدم الحجج التي تدلل على ذلك العقم، وعلى تلك البشاعة التي تغلف آثارها، مثلما عبرت عنه حالات الدول، التي وجدت نفسها مجبرة على التعامل معها، من جراء أزمات وقضايا عصفت بها، وألجأتها إلى سبيلها، وهي:

أ. أن السياسة العامة هي ما تفعله الحكومة وما لا تفعله، ضمن بيئتها ومجتمعها، وليس هي خيارات قادمة من وراء القارات والحدود. وذلك يعد أول خرق فاضح لمفهوم السياسة العامة، وللمنطق العلمي والأكاديمي السياسي المعروف لها.

ب. أن السياسة العامة هي تجسيد للمطاليب المجتمعية والإنسانية، التي يتقدم بها أبناء المجتمع لحو حكومتهم القائمة لغرض تدارسها ومناقشتها وإيجاد الحلول والتوصيات اللازمة لها، وهذا الشرط برمته مفتقد في آلية السياسة العامة العالمية، حيال المجتمعات والدول الأخرى المتعاملة معها.

ج. أن السياسة العامة المتخذة، في أي مكان أو حكومة، مرتبطة بدراسات جدوى ويفترض أن تفضي إلى تنمية مقصودة أو إحلال تغييرات وتطويرات، في البناء الاجتماعي من حيث تزايد الرفاهية، وفي تفعيل البنية التحتية والمؤسسية لمرتكزات الدولة. ومستوى السياسة العامة العالمية، لم يحقق أيا من وجوه هذه التنمية لمجتمعات الدول المعنية المتعاملة مع هذا المستوى.

د. أن مستويات السياسة العامة المتعارف عليها، تمثل مستويات داخلية، ضمن الإطار البيئي والاجتماعي والسياسي، لأية دولة قائمة، ما يجعل من مستوى السياسة العامة العالمية عالة على المستويات الأخرى الداخلية، وجسما غريبا، يعتريه الفضول والصفاقة السياسية للتوازي معها أو الجري على مجراها الداخلي، بالتناسي عن كونه مستوى خارجيا، مخالفا لعرف السياسة العامة الحقة ومتطلباتها البنيوية وغاياتها السياسية.

ه. أن نجاح السياسة العامة يستند إلى كونها متضمنة للمستويات (الكلية والجزئية والفرعية)، والسياسات العامة العالمية فوتت فرصة تفعيل تلك المستويات الداخلية للدول المعنية، وشكلت في سياساتها المتخذة، عائقا مضافا يقف أمام نجاح السياسة العامة التي تضطلع بدورها حكومات الدول المعنية مستقبلا.

و. أن السياسة العامة العالمية المتخذة إزاء الدول أغفلت القيم الخاصة لمجتمعاتها، وألقت عليها غبارا من غربتها واغترابها، فلم تلامس حاجاتها الحقيقية ولا أبعاد قيمها الاجتماعية وعقيدتها الروحية، وأسهمت في إشعال الصراع بين إرادة القوى الاستعمارية الجديدة التي تخفي مطامح الوصاية وانتهاك السيادة، ووضع الأيادي على ثروات المجتمع، بغطاء الشرعية البالي والكيل بمعيارين، وبين إرادة القوى الوطنية والشعبية، التي سترفض -ان لم تكن رفضت- مثل تلك السياسات العامة الفاشلة.

ز. أن تلك السياسات العامة العالمية المتخذة عبرت عن تناقضها، بين الصنع أو الإقرار، وبين التنفيذ أو التطبيق، كما وأنها تقوقعت في تنفيذ السياسات العامة المقتصرة على تأدية الخدمات المنتقصة (كما بالنسبة للعراق) في إطار الغذاء والدواء، وبالمقابل يدفع المجتمع ثرواته النفطية وأمواله التصديرية كلها، في سبيل تلك الخدمات المنتقصة، وهذا يعني تفريطا بتكلفة الفرصة البديلة Substitute

وتضييعا لها ولفرص الاستثمار التنموي والمستقبلي مقابل Opportunity Cost الإنفاق الاستهلاكي الآني، لان مذكرة التفاهم القاضية بتصدير النفط مقابل الغذاء والدواء، لا ترتبط كما لا تشكل أي تقارب مقبول مع مفهوم المقايضات المرتبط بالسلع السياسة المرغوبة، وذلك لغياب المفاضلة وتباعد الخيارات الأخرى التي تشكل حضورا في المفاضلة أو المقايضة، وبالتالي فإن هذا كله يجعل من السياسة العامة العالمية استحصادية للقيم المفروض ان توزعها، وابتلاعية للمصالح الواجب عليها تحقيقها، واستحواذية للثروات والقوة، بإفقارها للمجتمع وتفتيت لحمته، ذلك لأنها فضلا مما سيتمخض عنها، لا تمثل إلا انخراطا وراء الهيمنة، وأنها بذلك سياسات بعيدة عن كونها عامة، وأنها سياسات خارجية مخالفة لمنطق العلم السياسي أو الإداري الذي اقر بوجوب كونها حكومية، وأننها سياسات تخفي بين جنباتها الأغراض والنوايا الخفية للقوى التعسفية الفاقدة لجميع مقومات المصلحة العامة، ورفاهية المجتمعات.

ثالثا: مستويات السياسة العامة في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة أو الحكومة

وهذا قد يعبر عنه في أطر عديدة، خاصة ضمن صياغة السياسة العامة، فمن الممكن ان تصاغ السياسة العامة بطريقة تكاملية، من خلال تجزئة أو توزيع القوى، وجعلها ثلاثة مستويات من المسؤولية للحكومة، وهي: المستوى المركزي الحكومي، والمستوى الإقليمي للمدينة أو الولاية، ثم المستوى اللامركزي للمحليات والجماعات المحلية[5].

فالبناء المؤسسي للدولة والحكومة قائم على مجموعة العلاقات والروابط التي أشار إليها الدستور، وحدد تفصيلاتها ومجرياتها، في إطار المنظومة القانونية، الدالة على الصلاحيات الرسمية، والتسلسلات الهرمية، والارتباطات المركزية واللامركزية، بما يجعل من ذلك كله، بناء مؤسسيا، قائما على أسس ومنطلقات قانونية، ترسم الحدود التخصصية للمهام والواجبات والصلاحيات والقوى والسلطات، في ضوء تعدد المستويات السياسية أو الإدارية، التي تعكس حقيقة قيام المسؤولية في الدولة أو الحكومة، وسعيها لتجسيد عملية صنع السياسة العامة، المخولة بها تحديدا، وقد تشتمل تلك المسؤوليات على حدودها ومستوياتها المرسومة لها مركزيا ولا مركزيا، وبما يدلل أصلا على طابعها التراتبي الهرمي، تبعا للدرجة الرسمية التي تمثل مركزها وقاعدتها ودورها وصلاحيتها في صنع السياسة العامة.

وفيما يأتي توضيح لهذه المستويات الهرمية ضمن البناء المؤسسي القائم في الدولة والحكومة[6]:

1. **السياسات العامة على المستوى التشريعي**

وتمثل السياسة العامة، التي يتم اتخاذها في (البرلمان، مجلس الشعب، الكونغرس، الجمعية الوطنية، المجلس التشريعي)، والمعنية بسن القوانين الجديدة، أو إصدار اللوائح القانونية التي تعدل أو تلغي بعض القوانين السابقة المعمول بها.

وغالبا ما تكون سياسات هذا المستوى، متصفة بالعمومية والشمولية، وتشكل منطلقا مرجعيا للسياسات العامة المتنوعة ضمن المستويات الأخرى الأكثر تخصصا وعملية. كما تعكس السياسات العامة التشريعية، توجهاتها المجتمعية والإنسانية، التي تربطها بالمجتمع وجمهور الناخبين والبيئة المحلية، وتسعى في إقرارها لتلك السياسات، على خلق التوازن بين المطاليب الاجتماعية، وبين القدرة التنفيذية للحكومة، والتوفيق بين الضغوطات والمصالح المتبادلة، ذات التأثير في عملية صنع السياسة العامة، من خلال أعضاء البرلمان ورئاسة جلساتهم ولجانهم المتخصصة بالقضايا.

ويمكن للسياسات العامة التشريعية، ان تكون مستوعبة في مضامينها وأهدافها، لتلك البرامج ووجهات النظر الهامة والتفصيلية، للأحزاب السياسية القائمة في المجتمع، بالشكل الذي يجعل منها مؤثرة ومؤدية إلى تقديم الأطر العامة والخطوط الموسعة والعريضة، التي يمكن ان تتخذها عملية صنع السياسات التنفيذية والتطبيقية دليلا في ترجمة مشروعاتها وبرامجها الفعالة، فضلا عن كون تلك الأطر والخطوط الموسعة، بما تتضمن من أبعاد ايديولوجية وسياسية ومجتمعية، منصبة على بلورة مُثُل عامة، غير مقننة أو محددة، فضلا عن كونها غير ملزمة أحيانا.

2. **السياسات العامة على المستوى الحكومي**

وتتمثل هذه السياسات العامة، بمختلف توجهات الحكومة وقراراتها الصادرة، من خلال مؤسساتها القائمة، والتي تجسد الأطر السياسية وبرامج الخطط المرحلية والتنموية، فضلا عن تلك السياسات العامة التي تسعى إلى ترجمة منطلقات وقوانين السياسات العامة التي أصدرها المشرعون في البرلمان والقضاء. ويتجلى هذا المستوى من السياسات العامة، من خلال دواوين الوزارات القائمة في الحكومة وتوجهات الوزراء، وكذلك من خلال مجلس الوزراء، الذي يرأسه رئيس الحكومة، حيث ينزع هذا المستوى الهام في صنع السياسات

القابلة للتحقيق، والتي تجسم خيارا توازنيا، بين الاعتبارات التشريعية للمشرعين في البرلمان، وبين الاعتبارات السياسية للنظام السياسي في الدولة، وبين الاعتبارات التنفيذية المحققة لتلك السياسات العامة، عبر إمكانية توظيف الموارد المتاحة ماديا وبشريا وزمنيا، إلى جانب الاعتبارات المصلحية والمنفعة للمجتمع العام وللجماعات الحزبية والفصائل السياسية، والجماعات المصلحية القائمة في ذلك المجتمع.

بالإضافة إلى ذلك، تضمن تلك السياسات أيضا، كل ما من شأنه بلورة العلاقات الخارجية، والعمل على صنع السياسات العامة، التي تكفل ضمن هذا الإطار، ما يدعم المصلحة الكلية للدولة والمجتمع، في علاقاتها مع الدول والبلدان الأخرى الخارجية.

3. **السياسات العامة على المستوى التنفيذي الإداري**

وتتمثل بالسياسات العامة، التي تتخذها وتصدرها الأجهزة الإدارية والمنظمات الرسمية البيروقراطية القائمة في الحكومة، فيما يختص ويتعلق بتنفيذ السياسات العامة التي نتجت عن المستوى الحكومي التنفيذي الأعلى.

ويتجلى هذا المستوى من السياسات العامة، بمراكز وكلاء الوزارات، وبالمديرين العامين في الدوائر المركزية والمؤسسات العامة الكثيرة، وبالمسؤولين عن الدوائر في الولايات والأقاليم والشؤون المحلية، وبرؤساء الدوائر الإدارية والمحاكم القائمة على تقديم الخدمة المباشرة للمجتمع في إحلال النظام وتطبيق السياسات العامة.

وقد حظي هذا المستوى من السياسات العامة بالجدل الواسع، من لدن المفكرين والعلماء، والمختصين، حول فيما إذا كان دور الجهاز التنفيذي يقوم على تنفيذ السياسات العامة فقط، أم ان بمقدوره الإسهام في صنع السياسات العامة أيضا؟ وتلاشت أسطورة الفصل لان الإدارة العامة بمختلف أجهزتها الإدارية المعنية بالتنفيذ، قد اثبت الواقع العملي حضورها ودورها وفعاليتها في التأثير وفي بلورة السياسة العامة، من خلال تقديم المقترحات ورفع التوصيات اللازمة إلى الجهات العليا، ومدها بالنصائح والإرشادات والحجج المقنعة إزاء التوجه أو الالتزام بمسلك معين أو موضوع محدد عند صنع السياسات العامة، نزولا عند متطلبات الخبرة الفنية والمستلزمات التطبيقية، التي تقتضيها ظروف إنجاح السياسات العامة في الميدان الواقعي، وتسمى مثل هذه السياسات باسم السياسات الإدارية الرئيسية.

كما أن الخبرة ومحدودية المعلومات عند صناع السياسة المشرعين، فيما يختص بالمسائل والقضايا الفنية والتخصصية، تدفعهم دائما إلى منح التفويضات اللازمة للمؤسسات

الإدارية، وإعطائها الصلاحيات الكافية والواسعة، التي تمكنها بالتالي، من رسم سياسات واتخاذ قرارات هامة، تحظى بمثل مفعول وأثر السياسات العامة الكبرى من حيث الأهمية ومن حيث المدى والاتساع، ذلك لأنه من الصعوبة في أي مجتمع متطور، تمشية الأعباء اليومية والحياتية، وتسيير الشؤون والقضايا، بغير تدخل المنظمات الإدارية التنفيذية، وجعلها في صلب السياسات العامة، وقراراتها المرتبطة بها، بشكل دائم ومتواصل وفعال.

4. السياسات العامة على المستوى الفني والإجرائي

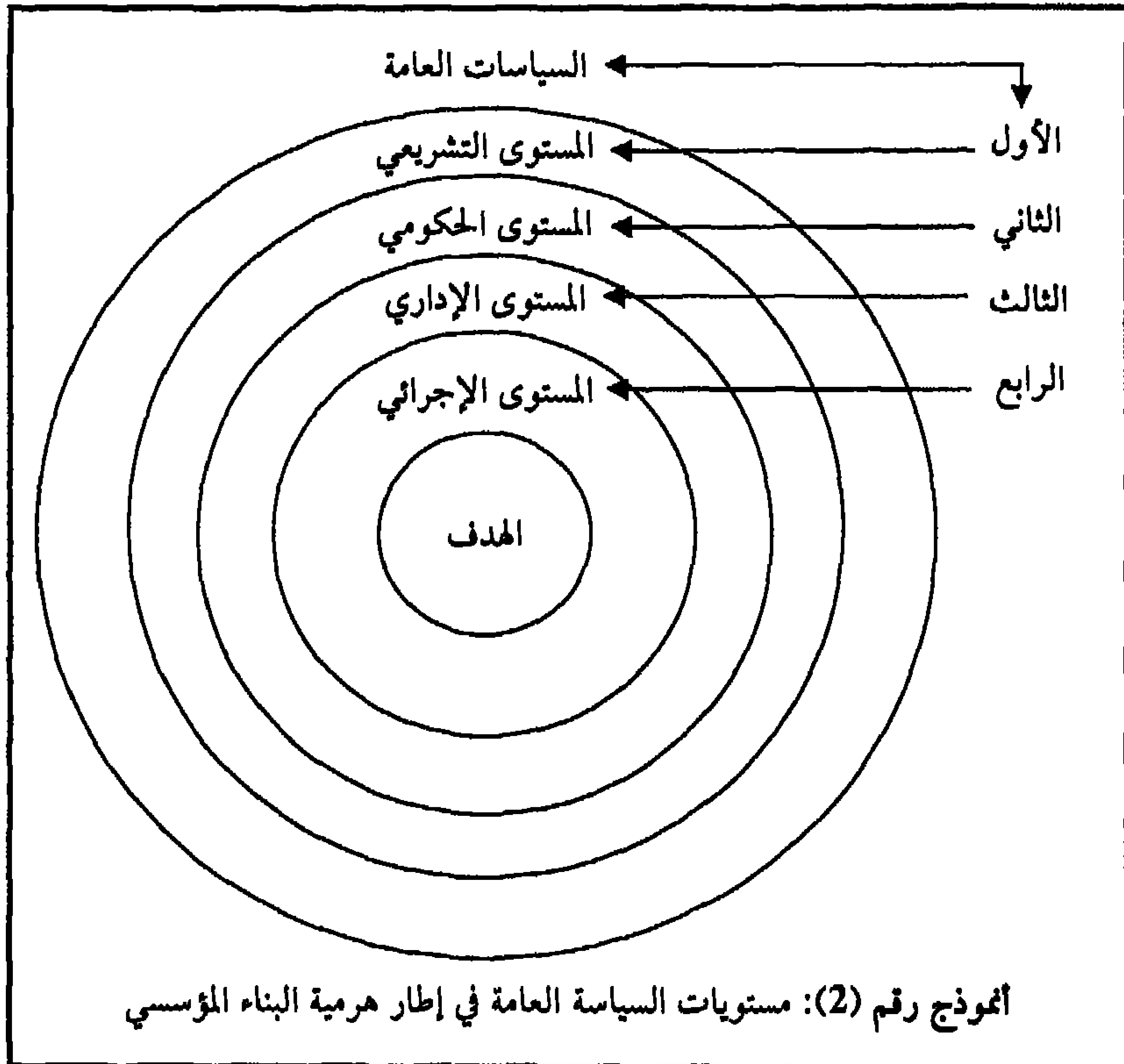
وتتمثل بتلك السياسات العامة التي تتكون من مجموعة القواعد والمعايير التي تعتمد عليها الإدارة بصورة عامة، لغرض إرشاد الموظفين والعاملين إلى تنفيذ السياسة العامة المتخذة من قبل المستويات الأعلى منها، بحيث تتضمن سبل العمل الإداري، وترشيد خطواته، وإخضاعه للأساليب المنطقية المتكاملة والمتناسقة، ما يحقق الدرجة المطلوبة من الكفاءة والفاعلية في الأداء، ويقلل من حالات الضياع والإسراف في الوقت والجهد والنفقات.

ان هذا المستوى العملي من السياسات العامة، يختص بتوضيح الكيفية التي في ضوئها ينبغي تأدية المهام والأعمال، وكيفية تتابع العمليات المطلوبة فيها، والإجراءات اللازمة لها. فضلا عن أن السياسات، هي التي تعكس الشخصية المستقلة للمنظمة المعنية، أو للجهاز الإداري التنفيذي المتخصص بإجراءات تنفيذ السياسات العامة المقرة، وبما يميزها عن غيرها من المنظمات أو الأجهزة الإدارية الأخرى، لكون مثل هذه السياسات العامة، وضمن هذا المستوى بالذات، يجب ان تكون نابعة من ظروف التنظيم الإداري، ومن مجمل متطلباته في الأداء والممارسات الإدارية، بحيث لا يمكن ان تفرض عليه من الخارج، في سبيل جعل السياسات العامة الإجرائية، محققة لوحدة التفكير والأسلوب في الأداء الإداري والسلوك التنظيمي، ومؤدية بذات الوقت إلى توفير الأسس الموحدة التي يعتمد عليها عند تقويم المواقف الإدارية، واتخاذ القرارات التشغيلية المناسبة.

وبناء على هذا الأساس تكون السياسات العامة الإجرائية أو الفنية، طريقا لرسم الحدود والاتجاهات المعتمدة، التي تمكن المدراء التنفيذيين في أجهزتهم الإدارية، من اتخاذ القرارات في إطارها، كما تكون طريقا يحدد قواعد الأداء الذي يجب على العاملين أو الموظفين الاسترشاد بها والالتزام بموجبها في أدائهم الفردي على ضوء اعتبارات التتابع والترابط الزمني للأداء المحدد.

ان جميع تلك المستويات للسياسات العامة، تعبر عن حقيقة ارتباطها على أساس التراتب الهرمي، الذي يفصح عن العلاقات الرسمية في البناء المؤسسي للدولة وللحكومة، لكن مع ذلك، فإن الارتباط هو تجسيم لتلك العلاقات المنتظمة، التي تمليها اعتبارات حركية السياسة والمجتمع، ضمن البيئة الواحدة المحيطة والمتضمنة، لمختلف المكونات والعلاقات والمجالات، التي تستدعي إقامة صلة التعاون والتداعم المستمر، بين مختلف أقطاب المؤسسات الرسمية، السياسة والإدارية، وبالتالي بين مستوياتها الدالة عليها في السياسات العامة، من حيث كونها سياسات عامة، تسعى لتحقيق هدف واحد يمثل حالة الشمولية، والامتداد، لما ينجم عنها من تحقيق للمصلحة المشتركة الواحدة، للدولة وللمجتمع.

والأنموذج المقترح رقم (2) يشير إلى ذلك التوافق، والى تلك العلاقة المتبادلة والرسمية بين مستويات السياسات العامة كلها.



أنموذج رقم (2): مستويات السياسة العامة في إطار هرمية البناء المؤسسي

رابعا: تصنيف أنواع السياسات العامة في ضوء الأهداف الكبرى التي تقوم عليها علاقات الدولة أو الحكومة، مع مجتمعها الداخلي، ومع المحيط الخارجي

ومثل هذا التنصيف، يشكل الأبعاد الجوهرية للواقع المنظور للسياسات العامة ولتوجهاتها وآثارها وغاياتها المستقبلية، في بناء الدولة والمجتمع، والكيفية الاسترشادية، التي من خلالها يكون بلوغ التقدم والتنمية المطلوبة، والتواصل الثقافي والحضاري عبر الأجيال الاجتماعية للمجتمع القائم على حدوده وأرضه ومقوماته الوطنية والقومية. وهذه السياسات العامة تتمثل في الأنواع الثلاثة، التي نبينها أدناه[7]:

1. السياسات العامة المتخذة لأجل الحفاظ على نمو وتطوير المجالات الاقتصادية

حيث ان غالبية الدول الحديثة الآن، تواجه القضايا الهامة المرتبطة بالنمو والتقدم الاقتصادي، وتفرد لها حيزا كبيرا في سياساتها العامة المتخذة، نظرا لحاجتها إلى الخدمات والمواد الأولية، ونظرا لندرة الموارد الاقتصادية، وبالتالي فإن الحكومة تقوم بدراسة إمكانية الإنتاج وإيجاد معايير مناسبة تتفق مع اكبر مستوى لتوفير السلع والخدمات للمواطنين في المجتمع، مع حساب النمو السكاني الحاصل فيها، إلى جانب حساب كيفية تأمين الحاجات الأساسية: من طعام ولباس وأمن وسكن ورعاية صحية وتعليمية. وهذا كله يستدعي معدلات عالية من النمو الاقتصادي، من خلال حسن استغلال الموارد والثروات، والعمل على تشجيع وجذب الاستثمارات، وتطوير عمليات التجارة، والحصول على المعونات اللازمة، والسعي نحو زيادة الإنتاج، والسيطرة على ظاهرة التضخم والبطالة في المؤسسات الحكومية وفي المجتمع.

2. السياسات العامة المتخذة لأجل تحسين الظروف المعيشية والاجتماعية للمجتمع

حيث تسعى الحكومة، نحو تحسين مستويات الحياة لمجتمعاتها، بما يلبي حاجاتهم وحاجات أبنائهم، ما يتطلب وجود الدعم الاقتصادي الكافي، والحرص على العمل من قبل الحكومات، لتأمين وضمان الحياة الأفضل لمجتمعاتها.

وهذا كله يجعل الحكومة ويحثها على معرفة الخيار الأفضل الذي يجب تبني مفرداته في السياسات العامة ذات العلاقة بمضمون تحسين الأوضاع والظروف الاجتماعية للمواطنين، من حيث قدرة الحكومة على توفير المناخ الثقافي والأيديولوجي الذي يخدم في تحقيق ذلك، ومن حيث قدرتها على معرفة الاختلافات الحاصلة في البناء أو التركيب الاجتماعي، والتنوع الحاصل في الموارد، ليتسنى لها تحديد الاختيار الأفضل في صنع السياسة العامة

المناسبة لهذا الغرض، حيث ان بعض الحكومات تسعى إلى التقدم الاجتماعي، من خلال دعمها للبرامج الثقافية، عبر التعليم والفنون والآداب والموسيقى، وغيرها تعمل على دمج القيم الاجتماعية مع مقومات الأيديولوجية، لضمان أكبر قدر من الفائدة الاجتماعية المتحققة عن هذا الإجراء، وتقليل المساوئ أو الخلافات التي يمكن ظهورها في المجتمع. فمن الطبيعي ان الحكومة التي تحقق أو تسعى إلى تحقيق السياسات العامة، التي تحقق بدورها الرفاهية الكبيرة لمواطنيها، ستنجح في الفوز بقيمة الوطنية، من خلال تلك السياسات العامة الموجهة للعمل على تحسين البرامج المتعلقة بالصحة والتعليم، والخدمات الاجتماعية والنقل والاتصالات وتحسين البيئة، وتوفير فرص العمل، وتوزيع الدخل، وتحقيق الرفاهية.

3. السياسات العامة المتخذة لأجل الحفاظ على الأمن الوطني

ان تحقيق السياسات العامة لأهدافها على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، يرتبط مباشرة، بدرجة نجاح السياسات العامة الكفيلة بضمان وتحقيق الأمن الوطني، من خلال قدرتها مثلا على العمل لتوفير نجاح النمو الاقتصادي، عبر جهودها في تأمين عمليات شحن البضائع والمواد، وفق سياق مقبول من التعليمات والقيود التجارية القائمة على رضا المتعاملين معها، من المواطنين أو الأجانب، كما أن قدرتها تتجلى مثلا على العمل بتوفير نجاح تحسين الوضع الاجتماعي، من خلال استتباب الأمن بين المواطنين، وتفعيل دور المؤسسات الأمنية القائمة في المجتمع، على طول المناطق والمراكز المدنية والمحلية.

والى جانب ذلك، لابد من اتخاذ السياسات العامة، المؤدية إلى بناء القوة العسكرية النظامية، ومدها بالوسائل والمعدات والتجهيزات المتطورة، لكي يتسنى تحقيق الأمن الوطني وحفظه ودوامه إقليميا ودوليا. فبعض الدول مثلا في سبيل تحقيق أمنها الوطني، تبنت سياسات عامة كبيرة على المستوى الدولي والإقليمي، وأقامت قواعد عسكرية ضمن مناطق جغرافية خارجية بعيدة عنها، لأسباب كثيرة، منها للسيطرة على ثروات البلدان الأخرى، وحماية مصالحها الاقتصادية، كما هو بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية حاليا ولقواعدها العسكرية المنتشرة في الشرق الأوسط والخليج العربي وغير ذلك، وبالنسبة للاتحاد السوفيتي سابقا.

إن للسياسات العامة المتخذة ضمن هذا المجال دورا هاما، في جعل الدولة، إما قوية وإما ضعيفة، وعلى الحكومة أن تحسن التوقع أو التنبؤ بالقوى الخارجية المحيطة بها وبأمنها الوطني والإقليمي والدولي.

كما تتجلى منطلقات السياسة العامة في ضوء ذلك التصنيف الواسع لأنواعها، على بلورة السياسات العامة المختصة بالبقاء، وتحقيق الهوية الحضارية والذاتية، التي تتضمن أبعاد السيادة والاستقلالية للدولة وللمجتمع، بالإضافة إلى السياسات العامة، المختصة بمواصلة استمرارية التنمية وخلق الاستثمار التنموي، المؤدي إلى رفع كفاءة الخدمات والمنتجات، وتعزيز البنى الارتكازية للدولة وللمجتمع، وتلبية مختلف الحاجات المستقبلية للأجيال، ووضع سيناريوهات بديلة لمواكبة التغيرات المستقبلية للتطلعات والحاجات والاستعداد للتعامل معها في إطار المتاح من الإمكانيات، ثم السياسات الرامية إلى البحث عن المصادر البديلة للثروات والطاقات، وكيفية الاستفادة السليمة من الثروة الوطنية، وخلق الخيارات الجديدة في التصنيع والاكتفاء الذاتي، للتحصن من التأثيرات والضغوط الخارجية في الحاضر والمستقبل، وهذا كله يستدعي الترابط والتفاعل بين أنواع تلك السياسات العامة، واستدامة العلاقات ذات التأثيرات المتبادلة، التي تعزز من قيمتها بالقدر المعزز لقيم السياسات الأخرى، ويدعو في الوقت ذاته إلى إقامة سياسات عامة مشتركة جديدة مثل: سياسات الأمن الغذائي أو الأمن الصناعي أو الأمن الإداري... وهكذا[8].

خامسا: تصنيف السياسات العامة في ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة، ضمن المجتمع المعني بها، وما يترتب عن ذلك من الآثار القائمة، على صعيد المجتمع والسياسة

حيث يمثل هذا التصنيف لأنواع السياسات، نقطة التركيز الأساسية، لحو تلك المخرجات العامة، الناجمة عن السياسة العامة المتخذة، وبالتالي الوقوف عند نتائجها وآثارها، من حيث كونها تترجم العلاقة العملية والتطبيقية، بين المعنيين بالسياسة العامة المعمول بها، سواء عند صانعيها أو المتلقين لها من أبناء المجتمع. وهذه تنحصر في أنواع السياسات العامة الخمسة الآتية:

1. **السياسات العامة (الاستخراجية Extractive)**

وتمثل توجهات الحكومة ونظامها السياسي القائم، لحو تعبئة الموارد المادية والبشرية، واستخراجها، مثل: النقود، السلع، الأشخاص، الخدمات، من خلال حسن توظيفها واستغلالها لبيئتها الداخلية أو الدولية الخارجية. حيث إن جميع الحكومات، وحتى ابسطها، تقوم بإصدار سياسات عامة محققة لهذا الغرض الاستخراجي للموارد، مثل: تلك الداعية إلى استخلاص الخدمة العسكرية والاحتياط من الفئات العمرية لأبناء المجتمع، أو العمل

الإلزامي المفروض على المسجونين المحكومين بجرائم. كما تعتبر الضرائب من أهم الأشكال الاستخراجية للموارد، التي يدفعها أبناء المجتمع إلى الحكومة، دون أن يتلقوا مقابلها منفعة فورية أو خدمة مباشرة. ويمكن تقدير الأداء الاستخراجي للسياسات العامة، من خلال تقدير الحجم الكلي للموارد المستخرجة، وحساب متوسط حصة كل فرد بالقياس إلى معدل الناتج القومي الإجمالي[9].

وهناك نوعان من الضرائب التي تحصل عليها الحكومة من أبناء المجتمع، وهما[10]:

- الضرائب المباشرة: التي تتمثل بالضرائب على دخل الفرد والأصول الرأسمالية والتركات والعقارات، سنويا.
- الضرائب غير المباشرة: التي تتمثل بالضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الكمركية ورسوم المنتجات الصناعية، والضرائب على المبيعات والمشتريات.

وتعتبر الضرائب أداة مهمة في إعادة توزيع الدخل ووسيلة مالية مانعة للتضخم، ومفضية إلى ما فيه من خدمة للمصلحة والنفع العام، فضلا عن المعونات والقروض والمنح التي تتلقاها الدولة من الدول الأخرى.

وعليه فإن السياسات العامة الاستخراجية تهدف إلى استدامة الإيرادات العامة لأجل تغطية النفقات العامة، وتسهم في إعادة ترتيب التوزيع للدخل، ولحماية المنتجات الوطنية، ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات، وتعتبر في الوقت ذاته عنصرا في توجيه وسائل الإنتاج نحو الفروع الإنتاجية التي ترغب الحكومة في تنميتها[11].

2. السياسات العامة (التوزيعية Distributive)

وتمثل تلك السياسات العامة الهادفة إلى توزيع المنافع والقيم بشكل شامل على عموم المجتمع، بحيث يتم تجزئة وتخصيص تلك المنافع والقيم إلى أجزاء صغيرة، يستطيع كل فرد من أفراد المجتمع الاستفادة منها، ويتضمن ذلك قيام الإدارات الحكومية، والأجهزة البيروقرطية الحكومية، بتخصيص مختلف أنواع الأموال والسلع والخدمات والامتيازات، وتوفير الفرص للأفراد والجماعات داخل المجتمع. ومن أمثلة هذه السياسات العامة التوزيعية ما يقدم من منح زراعية للفلاحين، ولإدارات المحافظات المحلية لأجل مواجهة الفيضانات المائية، أو إقامة مطارات محلية أو ما يمنح لطلبة الجامعة من امتيازات ومساعدات[12].

ويقاس الأداء التوزيعي للسياسات العامة، من خلال مقارنة كمية التوزيع للقيم، مع المنافع التي حصلت عليها القطاعات البشرية في المجتمع وشرائحه التي تلقت من تلك المنافع،

ثم تحديد العلاقة بين الاحتياجات المجتمعية للأفراد في المجتمع، وبين التوزيعات الحكومية الرامية إلى تلبية الاحتياجات، خاصة فيما يتعلق بحاجة المجتمع للمجال التعليمي والأمني والدفاع والصحة والرفاهية والاجتماعية، حيث إنه كلما شمل الأداء التوزيعي للحكومة ازديادا في قيمه التوزيعية، دل ذلك على اتساع نطاق المستفيدين من التوزيع، بما يؤكد ايجابية السياسات العامة التوزيعية المتخذة من قبل الحكومة في المجتمع[13].

3. السياسات العامة (لإعادة التوزيع Redistributive)

وتمثل تلك السياسات العامة، التي تضطلع بها الحكومة، والتي تقضي صراحة، بإعادة النظر في توزيع الدخل، وجعله لصالح فئات ذوي الدخل المنخفض أو المحدود، كما تمثل خيارا تفضيليا تتبناه الحكومة عبر سياساتها العامة، في سبيل تحقيق بعض الامتيازات المادية لجماعة معينة من المجتمع، على حساب جماعة أو جماعات أخرى موجودة فيه. وكمثال على ذلك ما أقرته السياسات العامة في أمريكا، من قانون لصالح الأقلية، يقضي بمنحهم نسبة محددة بالسماح لدخول النساء وشغلهن لوظائف معينة، كانت فيما سبق وبشكل تقليدي مشغولة من قبل الرجال، كدليل على اعتماد سياسة إعادة التوزيع العامة، التي بدورها تظهر كثيرا من المناقشات الايديولوجية الحادة، من خلال نظرتها التقسيمية أو التجزيئية للمجتمع، وجعله ضمن عناصر أو أجناس أو فئات أخرى، تفصح عن تحديد ومعرفة المستفيد من المتضرر، من جراء تلك السياسات العامة المعنية بإعادة التوزيع، حتى ان الموظفين العامين في الإدارات الحكومية، باتوا يحاولون تجنب تطبيقاتها، وتبني طرق غير مباشرة تمكنهم من إخفاء آثارها، من خلال قيام الإدارات المركزية المشرفة على الضرائب أو الإنفاق بتولي مهمة إعادة التوزيع للثروات المادية، كأن يصار إلى زيادة الضرائب المفروضة على ذوي الدخول المرتفعة، لضمان تحقيق نسبة عالية من الخدمات لذوي الدخول الواطئة والشرائح الفقيرة في المجتمع[14].

وتعتبر توجهات الحكومة في الإصلاح الزراعي وفي عمليات التأميم، وإعادة هيكلة المؤسسات الإدارية العامة الخدمية والإنتاجية، أسلوبا من أساليب السياسات العامة في إعادة التوزيع للثروات.

4. السياسات العامة (التنظيمية Regulative)

وتمثل تلك السياسات العامة، جميع التعليمات الحكومية المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون بما يضمن عمل

أعضاء المجتمع أو عدم عملهم، وفرض العقوبة اللازمة عند حصول الانتهاكات والتجاوزات. وقد ازدادت الحاجة لمثل هذه السياسات في المجتمع، نظرا لتعقد الحياة وتطور سبل الأعمال وحصول التنمية وتزايد أنشطة الحكومة في المجتمع، التي شملت قضايا المرور والمواصلات، والصحة، والأمن الصناعي، وتلوث البيئة، وحماية المستهلك، والإسكان وصحة العمال وأمنهم الوظيفي وغير ذلك[15].

وبالجملة، فإن هذه السياسات العامة تشتمل على مختلف الأنشطة والمجالات التي تقوم عليها الإدارة العامة في المجتمع، وهي فضلا عن ذلك، تنظم مختلف المهام وما يتعلق بالجوانب التطبيقية للأنواع الأخرى وللتصنيفات التي أوضحناها للسياسات العامة في المجتمع. ومن أمثلة هذه السياسات العامة، تلك اللوائح القانونية الملزمة لسائقي المركبات بقدر معين من الإشعاعات أو الغازات المنبعثة عن مركباتهم، أو الحد الأدنى من الوقود، الذي بموجبه تسير المركبة، أو لوائح منع التدخين في المطارات، وغير ذلك[16].

ولأجل تطبيق الحكومة لسياساتها العامة، ضمن هذا الإطار، فإنها توظف الأدوات القانونية الجبرية الملزمة، إلى جانب توجيه السلوكيات بالنصح والإرشاد، وتقديم الإغراءات المادية المعززة للاستجابة والالتزام.

ولضمان تحقيق السياسات العامة التنظيمية لأهدافها، لابد من معرفة مساحة السلوك الإنساني ونشاطاته، الخاضعة لعمليات التنظيم، ومعرفة حدودها ونطاقها، والوسائل التنظيمية التي يمكن اعتمادها، لأجل ذلك، حيث ان تلك السياسات العامة، تعنى بموضوعاتها العامة في المجتمع بأسره، والمتمثلة بالآتي[17]:

أ. ضبط وتنظيم الأحوال الشخصية لأبناء المجتمع، وما يتعلق بأمور الزواج والطلاق والنفقة والمواريث وحكم الوصية.

ب. ضبط وتنظيم الجوانب الأمنية وحماية الممتلكات الاجتماعية من السرقة والاعتداءات، والحد من الجرائم.

ج. ضبط وتنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية، من حيث الأجور والأسعار والمكاييل والمقاييس وسلامة العملة الوطنية، ومنع الاحتكار، وتنظيم حقوق العمال ورواتبهم.

د. ضبط وتنظيم الشؤون الاتصالية بين أفراد المجتمع، من خلال إقامة الإرشادات وبرامج السلامة المرورية وتنظيم الطرق، وحركة السيارات، والسكك الحديدية.

هـ. ضبط وتنظيم الشؤون التوظيفية لشغل الوظائف الإدارية لأبناء المجتمع، من حيث وضع لوائح وشروط إشغال الوظائف، والالتزام بأوقات الدوام الرسمي، وقوانين الخدمة المدنية.

و. تنظيم وضبط الشؤون والأنشطة الدينية وممارسة طقوس العبادة لأعضاء المجتمع.

ز. تنظيم وضبط الشؤون والأنشطة السياسية في المجتمع من خلال وضع القواعد واللوائح إزاء ما يتعلق بالانتخابات والتصويت وتولي المناصب السياسية وتشكيل الأحزاب وقيام الجماعات وأصول النشر والإعلام، وغير ذلك.

وتعتبر مراكز الشرطة والبوليس وقوى الأمن والمحاكم ودور القضاء، المراكز الهامة في تسيير عمليات الضبط، إلى جانب الأجهزة الإدارية المعنية الأخرى في تسيير عمليات التنظيم، لتلك السياسات العامة التنظيمية.

5. السياسات العامة (الرمزية Symbolic)

وتمثل تلك السياسات العامة، التي توليها الحكومة اهتماما ملحوظا عند اتخاذها، بما يضفي عليها من التغطية الإعلامية ضمن مناسبتها، بعدا قيميا وأخلاقيا ساميا يرقى بالحدث المشار إليه، ليشكل اهتماما في عقول أبناء المجتمع.

ويتركز الهدف الحكومي من إصدار مثل تلك السياسات العامة، في تصاعد الحس الوطني وتعبئة الجماهير بالقيم السياسية المُحبذة، وبالاعتزاز والفخر بالهوية المجتمعية والدولة القائمة، عبر مآثر البطولات والانتصارات المسجلة في تاريخها وصفحاتها.

وهذا كله يخلق الالتزام العاطفي والوجداني نحو الولاء للوطن، فالسياسة الممثلة لهذا النوع مثل الإعلان عن عطلة عامة رسمية جديدة، يعني عبارة عن قيام سياسة عامة رمزية وقد تشكل السياسات العامة الرمزية، أهمية كبرى في أداء الحكومة الحقيقي وفي نتائجه، لان الأهم قبل ما تقوم به الحكومة، هو ما يعتقد به أناس المجتمع ويؤمنون به من صميم دواخلهم، ولهذا السبب فإن الحكومة تكون شديدة الحرص، في محاولاتها عند دعم أو فرض أية رموز وشيوعها بين أعضاء المجتمع، ذلك ان الرموز المؤسسية يتم خلقها وتعميمها، في سبيل منح الناس شيئا بمقدورهم تشخيصه، والتبحر في مضامينه[18]. فقبر صلاح الدين الأيوبي، يجسد في المسلمين والعرب القناعة الراسخة، بأن القدس المحتلة، لابد أن تتحرر من اليهودي الغاصب والمحتل، عاجلا أم آجلا.

إن السياسات العامة الرمزية، وعلى خلاف الأنواع الأخرى لا تتطلب توزيع موارد، كما لا تستلزم جزءا من جهود العملية التشريعية في إصدارها، لكنها تعبر عن حاجة قيمية ومعنوية، تظل الحكومات مهتمة بها إلى جانب المجتمعات.

سادسا: تصنيف أنواع السياسات العامة في ضوء القوى السياسية المتنافسة، ضمن البناء التعددي للمجتمع

حيث يمثل هذا التصنيف واحدا من التصنيفات الهامة لأنواع السياسات العامة، من حيث استيعابه للحركية التجاذبية ولحالات المنافسة والصراع، وتأثيرات ممارسة القوة، والضغط، والحرص على حصول الامتيازات بين الجماعات المصلحية، كنمط متعارف عليه، وشائع، في أوساط السياسات العامة الغربية والأجنبية اعتادت عليه حكوماتها، وأصبح جزءا لا يتجزأ من واقعها السياسي، إذ يمكن حصر أو تحديد أربعة أنواع للسياسات العامة، التي تميز هذا النمط أو التصنيف، وهي:

1. السياسات العامة تمثل (الأغلبية Majoritarian)

وتعبر السياسات العامة لهذا النوع، عن الفرضية التي ترى بان السياسة العامة الأجدى حضورا وفعالية، هي تلك السياسة العامة الواسعة الانتشار، التي تظل على الأغلبية الكثيرة بعوائدها ونتائجها المفيدة، مثل تلك السياسات العامة التي أسفرت عن وضع قوانين الأمن الاجتماعي والرعاية الطبية، وتثبيت الأسعار الاستهلاكية، وتوفير العمل وغيرها، حيث ان غالبية أعضاء المجتمع تحبذ ان تكون في الصورة والحسبان، وأن يحظى اتجاهها العام، ضمن اعتبارات صناع السياسة العامة وقيمهم، وهذا يعني ان توجهات الأغلبية وأداءهم، تفوق -وينبغي لها ان تفوق- الاعتبارات الحزبية والايديولوجية، خاصة أن تدارس أية فكرة جديدة في مناقشات البرلمان لأجل تحولها إلى سياسة عامة، لابد أن يكون قائما على مركز سياسة أغلبية التصويت المستندة أصلا إلى غالبية المجتمع[19].

2. السياسات العامة تمثل (جماعة المصلحة Interest Group)

وتمثل السياسات العامة لهذا النوع المنطلق القائم على الفرضية التي تقول: "عندما تكون تكاليف السياسة العامة المعينة متركزة على مجموعة صغيرة محددة، وفوائد هذه السياسة ستتركز وتعود لصالح مجموعة أخرى مختلفة، فإن سياسة مجموعة المصلحة، هي التي تسيطر على عملية صنع السياسة العامة عند ذلك"[20].

أن جماعة المصلحة تعكس قواعد المساومة والتوفيق والتفاوض، وهي آليات معتمدة وهامة في العملية السياسية، وجماعة المصلحة تمكن الفرد من خلال تأثيراتها، في تسليط قوتها وضغطها للتأثير على سياسات الحكومة العامة، فضلا عن كونها رافدا يمكن توجيهه نحو التعبير، عن مصالح فئات أو قطاعات اجتماعية ومهنية قائمة في المجتمع، مثل العمال، ورجال الأعمال، والمحامين، بالإضافة إلى تأثيراتها على الجهاز الإداري والبيروقراطي، بوصفها أحيانا تمثل في عدد من المجالس الاستشارية واللجان المتشكلة المتفاعلة مع قضايا السياسات العامة ومجالات المتنوعة[21].

في أمريكا مثلا، توجد غرفة التجارة الأمريكية، وهي تضم (1300) جمعية مهنية، وكذلك تضم (68000) شركة، وتحصل هيئات الأعمال وإدارات الشركات على تأييد ودعم من جانب (اتحاد الصناعة القومي) فضلا عن وجود جماعات تمثل مصالح العمل في (50) نقابة حصرا في (واشنطن)، وهناك (الاتحاد العام للعمال الأمريكيين)[22].

3. السياسات العامة تمثل (العميل أو التابع Client)

وتتجسد السياسات العامة لهذا النوع، من خلال الفرضية التي ترى: بأن الفوائد المتحققة عن سياسة عامة معينة، تتركز وتعود لصالح مجموعة صغيرة منتظمة، بينما تكون تكاليف تلك السياسة العامة موزعة على العامة بشكل واسع، وفي هذه الحالة، تظهر السياسة العامة لصالح الزبون أو التابع، ومثالها: حينما يتلقى تاجر ما، معونة حكومية، أو عندما يحصل المحترفون ضمن أنشطة معينة على منافع خاصة بهم، أو عندما تحوز بعض الحرف المتعددة أو الأشغال، على التراخيص القانونية لتحكم ذاتها وأعمالها من قبلها.

إن السياسات العامة لهذا النوع، لا تحتاج إلى وجود منظمات اقتصادية، والزبون المعني بها يكون بعيدا عن الرأي العام ومعرفة المجتمع به، والتخصص الدقيق هو الذي يحكم مثل تلك السياسات العامة، حيث يمكن للسياسة العامة للزبون أن تظهر من خلال تنظيم المعلمين ضمن منظمة التعليم العالي، وهم يبحثون مع صناع السيادة العامة، طبيعة المستوى التعليمي العالي، أو عندما يصر الأساتذة على ضرورة قيام عدد منهم أو من بينهم، ليتولى مسؤولية تقرير ماهية الأبحاث التي ستنفق عليها منظمات التعليم العالي.

إن مثل هذه السياسة العامة، وجدت في المجتمع وفي برامج عمل الحكومة، نتيجة لكون غالبية الأشخاص الذين يتحملون تكلفة تلك السياسات العامة، ليس لديهم دافع التنظيم لما يترتب عنها من الفوائد فانحصرت في فرد أو مجموعة معينة[24].

وسميت هذه السياسات العامة أيضا، بما يتفق وطبيعة آلياتها باسم سياسات: (الضبط الذاتي Self Regulatory) من حيث وضعها لضوابطها من قبلها، وتشكل مضمونا إقناعيا حيال المنفعة المتوخاة، من جراء اتخاذها [25].

4. **السياسات العامة تمثل (صاحب الاهتمام العام Public Attitudinal Owner)**

ويمثل هذا النوع من السياسات العامة، توجها معاكسا يتعارض مع السياسات العامة المعنية بالتابع أو العميل، وينطلق من الفرضية التي تؤكد بأنه: إذا كان هناك تهديد حقيقي أو افتراضي مشار إليه ويستهدف السعادة العامة للمجتمع، فإن على غالبية أعضاء البرلمان السعي نحو التوصل إلى سياسة عامة فضلى، تفرض التكاليف الجوهرية والحقيقية على القلة المعنية التي تشكل مصدر ذلك التهديد[26].

ومثال ذلك النوع من السياسات العامة، ما يصدر عن البرلمان من سياسات عامة تتضمن غرامات قاسية على المتسببين بتلوث الهواء أو الماء أو أولئك المتسببين بإحداث الفوضى بين الأوساط العامة، كما ويعبر هذا النوع من السياسات العامة نحو محاولة المنظمين وذوي الاهتمام والمتخصصين بالأبحاث العلمية والطبية، إلى لفت أنظار الرأي العام والمسؤولين وصناع السياسة العامة، نحو البؤر المحدودة في المجتمع، والتي تتسبب للكثير من العمة بأضرار بالغة وواسعة النطاق، مثل المراكز المتخفية التي تسهم في انتشار العقاقير والمخدات بين الناس، وقد استقطبت مثل هذه المحاولات كثيرا من الأنصار والدعاة إليها، حتى أصبحت بمثابة جمعيات فاعلة في المجتمع، لا يجمعها الهدف الخاص أو العوائد الشخصية، بقدر الهدف العام والحفاظ على المصلحة المجتمعية العامة، مثل جمعية الأمومة، ومكافحة التدخين والإدمان، ومقاومة التسليح النووي، والحريات العامة، والدعوة إلى السلام، وغير ذلك، بوصفها جهات معنية ومهتمة بالقضايا العامة التي تهم مصالح المجتمع والمواطنين [27].

5. **السياسات العامة تمثل (الأحزاب السياسية Political Parties)**

إن السياسة العامة قد تكون قائمة من خلال بروز دور الأحزاب السياسية، وتجليها بشكل واضح، حينما يبدأ البرلمان في تبني سياسة عامة معينة من خلال مناقشتها، مثل بروز دور الحزب الديمقراطي في أمريكا، للحد من دور الحزب الجمهوري، في أمور عديدة، تتعلق مثلا بالرفاهية الاجتماعية وبالسياسات العامة الاقتصادية، والشؤون الخارجية، حيث يحتدم النقاش في إطار التوجهات والخلفيات الايديولوجية، لكل حزب سياسي.

وإن علاقة الأحزاب السياسية مع السياسة العامة، تعتمد وتتضح من خلال التفرقة المميزة بين طبيعة النظم الحزبية، على أساس معيار الفروق القائم بينها، حيث هناك نظم حزبية تنافسية، ونظم حزبية غير تنافسية، مع العلم بأن عنصر التنافس هو الذي يحدد مدى القدرة التي يتمتع بها الحزب، في تجميعه للمصالح، والتعبير عنها، وبالتالي يتضح دور هذا الحزب في طرح بدائل السياسات العامة، وفي قدرتها الاتصالية بين الحاكم والمحكوم. وعلى الرغم من ان هذه الوظائف الحزبية ذات صفة عامة، فهي تختلف من نظام سياسي لآخر، وهذا يعكس في نهاية الأمر طبيعة علاقة الأحزاب السياسية مع السياسة العامة، وإن كان هدف جميع الأحزاب تقريبا، هو السعي للوصول إلى سلطة السياسة والتأثير عليها، من خلال البديل، أو التأثير على السلطة للتعبير عن مصالح القوى الاجتماعية المحددة وعن مطالبها. وتكمن العلاقة بين الأحزاب السياسية والسياسات العامة، من خلال الصور والأشكال التي عليها هذه العلاقة، بحسب الآتي[28]:

أ. الأحزاب السياسية في النظم الديمقراطية (غرب أوروبا والولايات المتحدة): حيث تقوم الأحزاب بتعبئة المطالب والتعبير عن المصالح، ليصبح صانع القرار في السياسة العامة على وعي تام وعلم أكيد بها.

ب. الأحزاب السياسية في النظم الشمولية (الاتحاد السوفييتي سابقا): حيث تصبح الدولة نفسها أداة في يد الحزب الواحد ذي الايديولوجية الواحدة، التي توجه وتحث على تبني سياسات عامة، في إطار ما يرسمه الحزب ويسعى إلى تحقيقه.

ج. الأحزاب السياسية في النظم السلطوية (العالم الثالث): حيث العلاقة تتصف بالغموض بين الأحزاب والسياسة العامة، وتحكمها اعتبارات كثيرة متعددة، بالشكل الذي يجعل من المحدودية سمة غالبة في تلك العلاقة.

وفي ضوء ما تقدم حول هذه الفقرة من تصنيف السياسات العامة، على أساس القوى السياسية المتنافسة، ضمن البناء التعددي للمجتمع، فإن تلك القوى ليست هي الوحيدة التي لها القوة في التأثير على السياسات العامة، وإنما هناك قوى أخرى عديدة، قد تندرج ضمن ما تم عرضه، وإلى جانبها مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية، وما يماثلها من المجتمعات الأخرى، فإن الأفراد والمجتمعات السكانية، قد تنظم نفسها في مجاميع تشكل نوعا من المطاليب، التي من خلالها يجري التأثير على الحكومة، وقيام الضرورة في إجراء التغيير على بعض السياسات، مثل الجمعيات الخاصة والطوعية ومثل غرف التجارة، واتحادات العمل،

والمجموعات المدنية، وجمعية دافعي الضرائب، وغير ذلك من القوى الأخرى المماثلة لما تقدم، والتي تعرف باسم: (الجماعات شبه السياسية Para political Groups)[29].

هذا وثمة أنواع أخرى من السياسات، خاصة ما تجلى عن الظروف العالمية والأوضاع الدولية الجديدة، وما أسفرت عنه القضايا الاقتصادية المعاصرة، بفعل التطورات العلمية والمعرفية والنشاط الواسع لمفاهيم السوق والمنافسة، التي يشهدها عالمنا اليوم، حيث ونتيجة لظهور المفهوم المحوري والأساسي، الذي يشتمل على مجموعة اطر وأبعاد هامة وهو (مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع Governance)، الذي يعكس حالة الارتباط الموضوعي والفعلي بين إدارة الدولة وإدارة المجتمع، ضمن سياق متماثل موحد، يقوم على أنماط التفاعلات والتحالفات والتناقضات بين العناصر الفاعلة في الدولة والمجتمع معا[30].

ويقوم مفهوم (إدارة شؤون الدولة والمجتمع) على مسألة أخذه أو ارتكازه، على بعدين أساسيين متوازيين هما[31]:

البعد الأول: فكرة البنك الدولي، الذي يتبنى رعاية ودعم الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم.

البعد الثاني: التأكيد على الجانب السياسي للمفهوم، من حيث اهتمامه بقضايا الإصلاح والكفاءة الإدارية، والتركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية.

وعلى الرغم من انتشار هذا المفهوم في أوائل تسعينيات أعوام القرن العشرين المنصرم، فإنه لم يزل مثارا للجدل، وعدم حصول الإجماع العلمي بشأنه، وواجه انتقادات وإشكاليات معرفية، غير أنه أسهم في تعزيز دراسة السياسة العامة والإدارة العامة، والحكومات المقارنة، من خلال المحاور الآتية[32]:

المحور الأول: ادخل مفهوم إدارة الدولة والمجتمع ، أساليب جديدة وآليات لغرض تقويم وتفسير وبناء عملية صحيحة وجيدة، لصنع السياسة العامة، من خلال استخدامه لما يعرف بـ(PC) كنموذج يهتم بالمجتمعات والأفراد والجماعات المشاركة (Policy Community) بقصد مشاركة الأفراد والجماعات، في عملية صنع السياسات العامة، وكذلك استخدامه لما يعرف بـ(PN) وهو مفهوم (شبكات السياسة Policy Network) بقصد تحديد ومعرفة طبيعة العلاقات والاتصالات بين الأفراد والجماعات المشاركة في عملية صنع السياسة العامة.

والمفهومان يشيران إلى وجود ودور أكثر من جهة واحدة فاعلة في عملية صنع السياسة العامة، تمثلها جماعات متغيرة بحسب المجال السياسي من وقت لآخر، فضلا عن وجود أكثر من نمط اتصالي. وثمة وجوه مختلفة من التداخلات والتشابكات والتفاعلات والعلاقات والشراكة التي تسهم بدورها في تشكيل وبلورة السياسة العامة، بالإضافة إلى ان المفهومين يحاولان الملاءمة بين تساؤلين هما:

- الأول: من يشارك؟
- الثاني: من يملك القوة؟

المحور الثاني: سمح هذا المفهوم بتناول ظاهرة السياسة العامة، من مختلف جوانبها الإدارية والسياسية والاقتصادية، والتحرك بحرية عبر مستويات التحليل خلال مواقع متعددة ومختلفة، المحلية والقومية، والإقليمية، والعالمية، ما أتاح الحديث وبشكل مسترسل حول (إدارة شؤون الدولة والمجتمع بإطار عالمي- Global Governance) بوصف ذلك يعبر عن مجموعة العلاقات والقواعد والإجراءات الرسمية وغير الرسمية، الحكومية وغير الحكومية، المؤدية إلى صنع السياسات واتخاذ القرارات، على المستوى العالمي، ثم تناول التفاعلات التشابكات المؤدية إلى صنع السياسات واتخاذ القرارات، ضمن مجال أو قضية معينة ومثل ذلك المجال (الاجتماعي Social Governance) أو مجال (البيئة Environmental Governance)، وهذا ساعد على ظهور نوع جديد في السياسة العامة، ينسجم مع معطيات الواقع الجديد يسمى (السياسة العامة العالمية Global Public Policy).

وقد أوضحنا ما يعتري هذا النوع من السياسات العامة من العقم والإخفاق، بفعل إرادة الهيمنة وفرض القوة في العلاقات السياسية والاقتصادية والعسكرية بين دول العالم.

سابعا: الأدوات المعتمدة في السياسات العامة

إن نجاح السياسة العامة، وتحقيقها لأهدافها، يتضمن من حيث الناحية المبدئية، تحريك مراكز الدعم وبالأخص الدعم الرسمي، سواء من المشرعين أو من القادة الحكوميين ومديري الدوائر المركزية. وهذا سوف يحول السياسة العامة إلى حالة الانجاز والعمل والتطبيق، التي ينبغي لها أن تتضمن جميع المستويات الرسمية في المجتمع، سواء كانت المؤسسات الحكومية أو المؤسسات البيروقراطية، أو الدوائر المحلية.

فالسياسة العامة بمقدورها التأثير على سلوكيات الأفراد، والسعي نحو تغيير الظروف الاجتماعية. ولتحقيق ذلك التأثير والتغيير، فإنها تتبنى مجموعة أدوات ووسائل، ومجموعة

خطط متوفرة لديها، تتناسب مع دواعي استخداماتها، في ضوء البيئة المحيطة والظروف القائمة المستدعية لذلك. وفيما يأتي توضيح لأهم هذه الأدوات:

1. **القواعد الملزمة (Binding Rules)**

وتمثل مقولات تتصف بالصفة العمومية والاستجابة التطبيقية والملاءمة المستقبلية، وتشكل سندا قانونيا في سبيل تحديد حقوق الأطراف، وترتكز منطلقاتها الملزمة من خلال نصوص المواد القانونية وأحكامها ولوائحها[33].

وان إحدى الطرق التي تتولاها الحكومة في التأثير الجاد على المجتمع، تتجلى في سعيها المستمر لأجل تنفيذ المطالب القانونية، التي تجعل الناس يتصرفون ويسلكون نمطا معينا في حياتهم ومعاملاتهم، وتشعرهم بفرض العقوبات، عند حالات العصيان أو عدم الالتزام بالقواعد القانونية، التي تضمن تنفيذا معينا لسياسة عامة، يتطلب الأمر تنفيذها بين المجتمع. وتمثل هذه الطريقة الجانب العملي الملموس الذي تحرص على اعتماده الحكومة، ضمن مختلف مجالات الحياة العامة، وقوانين الحد من الجريمة مثال جيد على ذلك. كما أن تبني هذا الأسلوب، يحتم على المعنيين به، ان يأخذوا بعين الاعتبار حقيقة الغاية المرجوة من تصميم السياسة وأن يعرفوا بالضبط كيف يتم بناء الأساليب المنظمة الكفيلة ببلوغ الهدف، من حيث الدقة في رسم القوانين والقواعد الملزمة فيه، ومن حيث استعداد المسؤولين للعمل في إطار القانون، وهل يجب ان تكون الروادع والعقوبات متضمنة أحكاما بالسجن؟ أم بفرض الغرامات فقط؟ فتعبير السجن في الحكم يصبح ضروريا، ويعكس أبعادا قاسية قد تكون مفيدة عندما يراد من الروادع ان تكون مؤثرة ومانعة، أما إذا فرضت الغرامة، كما في بعض الضوابط الاقتصادية، فهنا يتبادر إلى الأذهان السؤال: هل ستكون قيمة الغرامة مرتفعة، بالشكل الذي يمنع تكرار السلوك المخالف مرة أخرى؟ وماذا لو كانت قيمة الغرامة قليلة، بحيث لا تكون سببا رادعا عن القيام بالسلوك المخالف والخاطئ، لا في الوقت الحاضر ولا مستقبلا؟

هذا كله يؤدي إلى قيام مشكلة هامة تتعلق بالقواعد القانونية الملزمة، وهي ان هذه القواعد الملزمة، يجب فرضها بالقوة، ما يستلزم بيروقراطية واسعة الحجم والمدى، وتحث إلى استقدام المحققين والمفتشين، وربما يحدث سوء استخدام للقواعد والقوانين من قبل هؤلاء، وبالتالي يترجم ذلك لعدم فاعليتها وقيام النظرة السلبية إزاء الإجراءات البيروقراطية، حيث

يسهم ذلك في خلق علاقة عكسية ومقاومة أوتوماتيكية بين الأطراف المعنية، ويولد الصراع والقيام بالسلوكيات التي تظهر عدم التعاون من قبل أعضاء المجتمع[34].

2. **عمليات البرنامج (Program Operations)**

وتمثل طريقة للتحرك الرسمي، غير الواضح من مدى الزاميته، إزاء التعزيز أو المساعدة لأجل تقرير سياسة ما معينة في المجتمع. وتباشر هذا التحرك كثير من المنظمات الإدارية العامة ذات العلاقة بتلك السياسة المتبناة، بحيث تكون عمليات البرنامج موجهة لمحو تقديم الخدمات والمساعدات الضرورية اللازمة للمواطنين، مثل اشتراك الإدارات في عملية منح القروض، وتقديم تأمينات الخدمات الاجتماعية. ومثل هذه التوجهات الاستكمالية بعيدة عن طابعها الإلزامي أو القانوني، لكونها لم ترسم بشكل مباشر من أجل تنظيم سلوكيات الأفراد في المجتمع أو لتوجيه ذلك السلوك وفق الأطر والسياقات القانونية الملزمة.

وتختلف عمليات البرنامج عن القواعد الملزمة، في أن المواطن هو الذي يتحرك لحو المنظمة للاستفادة من المنطلقات القانونية والسلامة الموقفية للحصول على بعض المساعدات أو الامتيازات المسموح له بالحصول عليها، بينما في القواعد الملزمة فإن المنظمة الإدارية هي التي تتحرك لحو المواطنين في المجتمع لإلزامهم بنمط معين من السلوك، وربما قد يرفضه البعض، ما يتعرض معه للعقوبة إزاء ذلك.

ان مثل هذه الأداة تترجم أعمال المنظمات الإدارية الرسمية، في تبنيها للعلاقات التي يفترض شيوعها بين الأفراد مع بعضهم البعض، ومع الجهات الرسمية أيضا، وفي سعيها لإيجاد التكيف المجتمعي للمواطنين مع البيئة، مثل الرخص الممنوحة للصناعات أو رخص القيادة للمركبات، وما يوفره ذلك من الظروف المسموحة ليتسنى للمتعاقدين إجراء صفقاتهم، وإعطاء الحق لأحدهم في توكيل محام، إذا ما قام الآخر بانتهاك القانون أو شروط العقد المبرم بينهما.

إن هذه الأداة يمكن أن تكون معززة للقوانين الملزمة ومشيرة بالتمام إلى إمكانية تطبيقها، ويمكن أن تستخدم كطريقة تكتيكية تخدم أغراض القانون، وتحقق جانبا يضمن تنفيذ السياسة العامة المعمول بها[35].

3. **الإعانة المالية ودفع الأجور (Subsidies and Payments)**

تمثل المصروفات والجوانب الانفاقية ضمن تخصيصات الميزانية، إحدى أهم أدوات السياسة العامة، من حيث شيوع استخدامها وتعارف المعنيين عليها، عملا بالقاعدة العملية التي تقول: إذا أردت من الناس أن يقوموا بعلم شيء معين، فادفع لهم بعضا من المال أو المكاسب. وهذه الطريقة قديمة ومعروفة تاريخيا، حيث تقدم الحكومة منحا للناس، لأغراض السكن أو حيازة الأراضي مقابل قيامهم بعمل ما، كما أنها قد تهب العطايا لأجهزتها مثل إعطاء الأرض الواسعة لأجهزة النقل، لغرض بناء السكك الحديدية الضخمة، وحاليا تقدم المعونات والمنح الدراسية وتقدم للناس الخدمات المتنوعة، وتنفق على بحوث العلماء.

إن أحد الأسباب التي تجعل من هذه الطريقة مألوفة على الصعيد العملي في السياسات العامة، هو أن الفائدة متركزة فيها، بينما التكلفة متوزعة أو مشتتة، وفي الوقت ذاته تجعل من براجها المترتبة عنها أكثر فعالية، وتجعل من مشاعر الناس تجاه الحكومة أكثر ولاء ولطفا، حينما تقدم الحكومة لهم المنافع مقابل ما يقومون به من الأعمال عن قناعة منهم، دون اللجوء إلى إرغامهم على العمل بطريقة إذعانية أو قسرية، وفي هذه الحالة ستكون الكفاءة عالية.

وقد تواجه هذه الأداة عائقا يقف أمام إمكانية استمرارها وشيوعها، وهو يتمثل بالتكلفة، من حيث ارتباط هذه الأداة بالنوع الذي يسمى بالسياسة العامة التوزيعية، المعنية بتوزيع القيم ومستلزمات الرفاهية على الناس في المجتمع، ما يقيم ضغوطا عملية أمام الحكومة، لا يمكن تجنبها، في سبيل ضمان التوسع في برامج هذه الأداة، وجعل الفوائد الناجمة عنها عالية في المحيط الاجتماعي.

كما أن هناك مجموعة متآلفة من المستفيدين، مثل البيروقراطيين، والجماعات المصلحية، يسعون إلى تركيز اهتماماتهم وحرصهم على إنجاح ممارسات هذه الأداة في السياسات العامة، غير أنهم يصطدمون بذلك الترابط القائم في بنود الميزانية، حيث لا يمكن لأحد أن يفرض برنامجا انفاقيا جديدا، أو يعيد تشكيل برامج سبق أن جرى إقرارها من قبل وصودق عليها سلفا.

والى جانب تلك الحالات المباشرة في الإنفاق والمساعدات الحكومية، فهناك المنافع الأخرى غير المباشرة، التي تقدمها الحكومة، كتلك المقدمة لأغراض إحلال التنمية التجارية والصناعية، والتسهيلات المقدمة في الاستثمارات، أو تلك المساعدات المباشرة للطلاب،

والتي تهدف في الحقيقة إلى إصلاح ومعالجة مشكلات التعليم العالي، بصورة غير مباشرة، أو مثل تلك التخفيضات الحاصلة على الضريبة المفروضة على الدخل في ضوء الحسومات المرتبطة برعاية الأطفال وتعليمهم والإيجارات السكنية، وتحمل الحكومة مبالغ لضمان العمل والضمان الاجتماعي[36].

4. فرض الضريبة (Taxation)

إن الهدف الأساسي من فرض الضرائب، يأتي بطبيعة الحالة لزيادة الموارد المالية لصالح الحكومة، وبالتالي من أجل تمكينها من دعم وتشجيع سلوكيات ومشاريع معنية، أو لإعادة توزيع القيم والثروة بين أفراد المجتمع. وهذا يعني ان الحكومة لا تفرض الضرائب لمجرد جمع المال فقط، إنما بوصفها أداة يمكن الاعتماد عليها في تنفيذ برامج السياسة العامة وبمختلف توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية وغير ذلك.

وتقدم هذه الأداة للحكومة المورد المستمر للأموال بصورته السنوية، أو الدائمية، من خلال ما يفرض على دخول الأفراد من ضرائب على الرواتب، بما من شأنه تمكين الحكومة من دعم الضمان الاجتماعي، والعناية بالأمور الصحية والطبية، كما تفرض الحكومة ضرائب أخرى لغايات مقصودة، تتجلى في دعم الاقتصاد الوطني وحماية الموارد الوطنية والمحلية الأخرى، وتشجع بعض الأنشطة الهامة المحققة للمصلحة المجتمعة. فالحكومة تفرض الضريبة على السجائر، لأجل عدم إشاعة التدخين بين أعضاء المجتمع، ولأجل الحد من صناعتها، لكونها تتسبب في الأمراض الكثيرة. والدول المستوردة للبترول تفرض الضرائب لتزيد من سعره، خاصة وقود السيارات، لكي تتخلص من ظاهرة اعتمادها الكلي على البترول المستورد، من خلال تخفيض الاستهلاك، وحث مواطنيها على ذلك. وهناك ضرائب مفروضة على الواردات، لأجل مساعدة المنتج المحلي على بيع منتجاته ودعم الاستهلاك المحلي[37].

5. الإقناع الأخلاقي (Moral Suasion)

جميع السياسات العامة، إلى حد ما، تشتمل على الإقناع الأخلاقي، حيث إنه عندما يكون هناك عدد كبير من الناس المتمردين على القانون، فإنه من الصعوبة مواجهتهم أو إجبارهم على القبول بالقانون، لأنهم يشكلون الكثرة الغالبة. ومنطق السياسات العامة ومتطلباتها العملية، يفرض عليها المعرفة بهذه الجوانب الأساسية، إذ على السياسة العامة، ان تعتمد على توافر رضا الناس وقناعتهم بصورة طوعية وإرادية، حينما تشرع في استصدار

سياسة يكمن في محتواها توجه للمنع أو قانون خاص بزيادة الضرائب مثلا، أو قانون تنظيمي جديد يفرض على الناس في المجتمع التزاما محددا للتصرف.

وهنا لابد للحكومة من أن تتوجه لحو المواطنين لحثهم ودعوتهم بكل صراحة، لأجل ان يطيعوا القانون ويؤيدوه، ما يؤدي إلى طاعتهم للحكومة بالضرورة.

وهذا يدلل على ان الاقتناع الأخلاقي يمثل أداة جيدة أمام الحكومة في الإمضاء والعمل بسياساتها العامة ضمن المجتمع، من خلال التوافق بين الاقتناع الأخلاقي لأبناء المجتمع، وبين لفت انتباههم وتعاونهم للاستجابة مع البرامج الحكومية التي تسعى إلى إقامتها، أو حيازة الحكومة على تأييد المجتمع وكسب رأيه مثلا من خلال دعوته للتجاوب مع المطلب الذي يقول مثلا: فقط قل لا – Just Say No – لتعاطي المخدرات، أو لا لتعاطي المخدرات.

ومثل هذه الأداة، التي تعتمد عليها السياسة العامة في إنفاذ برامجها الحكومية، لا تكون مكلفة ماديا، ولا تتطلب مجهودا كبيرا، على الرغم من كونها أداة ذات تأثيرات محدودة وفعالية وقتية ويصبح من الصعب معرفة تأثيرها وفعاليتها على المدى البعيد، خاصة أن المواقف الإنسانية واتجاهات الرأي العام قابلة للتغيير باستمرار، ما يؤكد أن اختيار السياسة العامة الأداة غير السليمة لها في تنفيذ برامجها، ربما يؤدي إلى فشل السياسة العامة بأكملها[38].

مصادر الفصل الثاني

1. Heniz Schleicher, building Coordination Structures, In Book By: Franz-Xaver Kaufmann An Giandomenico Majone and Vincent Ostrom, Guidance Control and Evaluation In the Public Sector, New York, Wlter de Gruyter. Berlin 1986, P. 517-521.

2. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 70-74.

3. Duncan Macrae, Jr and James A. Wilde, Policy Analysis For Bublic Decisions, Belmont California, Duxbury Press, A Division of Wadsworth, Inc. 1979, P.3.

4. الموند، جي بنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، ط5، ترجمة هشام عبد الله، عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997، ص 44.

5. Lipsitz and Speak, Op. Cit, P. 622.

6. ارجع الى:

- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 56-62.
- موفق حديد محمد، مصدر سابق، ص 122.
- علي السلمي، د.ل.نهرت، سياسات واستراتيجيات الإدارة في الدول النامية، القاهرة، دار غريب للطباعة، د.ت. ص 120-121.

7. Mclennan, Op. Cit, P. 36-38.

8. الطيب، أهداف السياسات العامة (مصدر سابق)، ص 52-53.

9. الموند، وزملاؤه، السياسة المقارنة إطار نظري (مصدر سابق)، ص 283.

10. كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، بحث ضمن كتاب: تحليل السياسات العامة (مصدر سابق)، ص 29.

11. الطيب، أهداف السياسات العامة (مصدر سابق)، ص 58.

12. Waltman, Op. Cit. P 391-392.

13. الموند، وزميله، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر (مصدر سابق)، ص 192.

14. Waltman, Op. Cit. P. 393-394.

15. Charles L. Cochran and Eloise F. Malone, Public Policy: Perspective and Choices, New York, McGraw- Hill, Inc, 1995, P. 13.

16. Waltman, Op. cit, P. 392.

17. ارجع الى:

- ألموند، وزميله (الابن)، مصدر سابق، ص 196-198.
- المنوفي، مصدر سابق، ص 36-37.

18. Cord and et al, op Cit, P. 63-64.
19. Wilson, Op., Cit. P. 611-612.
20. Wilson, Op. Cit, P. 613.
21. أماني قنديل، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة، بحث: ضمن كتاب: تحليل السياسة العامة (مصدر سابق)، ص 160-163.
22. Dye. OP, Cit , P. 341.
23. كريم كشاكش، جماعات الضغط وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، الأردن، عدد (5)، 1992، ص 145-146.
24. Wilson, Op Cit, P. 615-616.
25. جميس اندرسون، مصدر سابق، ص 165.
26. Wilson, Op. Cit, P. 617.
27. Winter and Bellows, Op. Cit, P. 180-181.
28. ارجع الى:

- أماني قنديل، دور الأحزاب (مصدر أعلاه)، ص 143-155.
- الموند، وزملاؤه، مصدر سابق، ص 204-219.

29. James B. Mckee, The Study of Society Sociology, New York, By CBS College Bublishing, 1981. P. 393.
30. علي الدين هلال، من تقديم كتاب: إدارة شؤون الدولة والمجتمع، تحرير: سلوى شعراوي جمعة، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001، صفحة (ج).
31. سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية، بحيث ضمن كتاب: إدارة شؤون الدولة (مصدر أعلاه)، ص 3.
32. سلوى شعراوي، مصدر أعلاه، ص 13-14، وقارن مع سلوى شعراوي، الاتجاهات الحديثة (مصدر سابق)، ص6.
33. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 142.

34. ارجع الى:

- waltman, Op. cit, P. 395.
- جيمس أندرسون، مصدر سابق، ص 142.

35. ارجع الى:

- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 145.
- Connor and Sabato, Op. cit, P. 610.
- Waltman, Op. cit, P. 396.

36. ارجع الى:

- Waltman, Op. cit, P. 396-397.
- بول أ. ساموﻳلسون، ويليام د. نوردهاوس، الاقتصاد، ترجمة: هـشام عبـد الله، عمان، الدار الأهلية للتوزيع والنشر، 2001، ص 310.

37. ارجع الى:

- Lasser, Op. Cit, P, 461.
- Waltman, Op. cit, P. 397-398.
- ساموﻳلسون، وزميله، مصدر أعلاه، ص 310.

38. ارجع الى:

- Waltman, Op. cit, P. 398.
- Dye, Op. Cit, P. 331.

الفصل الثالث

تحليل السياسة العامة :
الأطر، والمنهجية، والأبعاد

الفصل الثالث

تحليل السياسة العامة:

الأطر، والمنهجية، والأبعاد

مدخل

يحتل موضوع السياسة العامة، أهمية واسعة النطاق، في حقل السياسة العامة، وقد تناولته الكثير من الدراسات المعنية، تناولا تقليديا أو هامشيا، من خلال الحديث عن تقويم السياسة العامة، وبالتالي اعتبر التحليل عملية تأتي لاحقا عقب صنع السياسة العامة، وعقب تنفيذها، غير أننا سنحاول تلافي مثل تلك الفجوة المنهجية، وسنعمل على تأكيد وإثبات ان تحليل السياسة العامة، هو جوهر الإحاطة الشاملة، الذي يسمح بالولوج في حقل السياسة العامة ولوجا نقديا وموضوعيا، يستند إلى المنطق التحليلي والخبرة الوافية بالجوانب الغامضة والعلاقات غير المباشرة، التي تكتنف نشاطات السياسة العامة، ما يجعل من تحليل السياسة العامة عملية (قبلية ومتواكبة وبعدية) وداخلة في صميم كل مرحلة من مراحل السياسة العامة.

وستكون محاور هذا الفصل وبصورة أساسية، معنية بتسليط الضوء على معرفة هذه الوظيفة المفتقدة، بمجمل أبعادها ومكوناتها والاستنادات المنهجية التي تعتمد عليها، في تشخيص المشكلات وفي اتخاذ القرارات، فضلا عن الاستراتيبجيات والنظريات، التي تسهم في دراسة السلوك الفعلي الذي تنبثق عنه حركية السياسة العامة وفاعليتها، خلال الفصول اللاحقة لهذا الفصل.

أولا: تطور الاهتمام بتحليل السياسة العامة

إن تحليل السياسة العامة، يمثل عملية منهاجية للوصول إلى أنجح الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا، التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، كما يمثل جهدا متواصلا منذ القدم، في تفضيل الخيارات وإقرار القرارات، والتعبير عن التجارب والممارسات القائمة آنذاك.

ويمكن القول ان شواخص الحضارات التي نشاهدها اليوم، في بلاد وادي الرافدين، ووادي النيل، والصين، والهند، لم تكن لتقام بمحض الصدفة، وإنما أقيمت من خلال ممارسات وتفضيلات تقترب من تحليل السياسات العامة، ومن تطبيق آلياته ومفرداته، في اختيار البديل المناسب، حيث أن بناء سد مأرب في اليمن أو بناء السور العظيم في الصين، لم يكن هو الخيار الوحيد المطروح أمام بناة تلك الحضارة، إنما يقينا هو الخيار الأفضل الناجم، جراء تحليل لخيارات أخرى، وأثبت ذلك الخيار أفضليته على الخيارات المتاحة الأخرى، لأنه كان الأكثر تجاوبا مع الظروف البيئية والمجتمعية السائدة في تلك الحضارة[1].

كما أن التوجهات العملية والممارسات التطبيقية، لكثير من المؤسسات السياسية والحكومية في دول العالم، حتمت عليها الاهتمام بعملية تحليل السياسات العمة، لغرض رفع كفاءة البرامج الحكومية وزيادة فاعليتها، وبلوغ أهدافها المخطط لها، على وجه من الصحة والضمانة المؤكدة.

وعليه، فإن عملية تحليل السياسات العامة، مرتبطة بذلك التطوير الواسع الذي ارتبط بتطور نشاطات الحكومة، وتزايد مشكلاتها الاجتماعية والبشرية واتساعها لتشمل المدن والمحليات والأرياف، ومقتضيات التحضر والمدنية الحديثة، مثلما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا والدول الغربية الأخرى.

غير أن الذي يعنينا، هو عملية تحليل السياسات العامة، بوصفها منهجية علمية، لها حدودها وخصوصيتها ولها أساليبها وتقنياتها الممثلة لها، ولها أدواتها عند تناولها لتحليل السياسة العامة. فمن حيث كون التحليل للسياسات العامة، يمثل منهجية علمية ومعرفية مسبوغة بطابعها النقدي والموضوعي والتقويمي، في تحديد وتأشير خيارات السياسة العامة وأفضلية معطياتها، إنما هي منهجية حديثة النشأة جدا، ترجع أصولها إلى دعوات عدد من الكتاب والمفكرين المهتمين بالعلوم الاجتماعية وبعلوم الاقتصاد السياسي، عقب الحرب العالمية الثانية، حيث يعتبر (هارولد لاسويل Harold Lassweel) وزميله (دانيال ليرنر Daniel Learner) أو ل الدعاة إلى ضرورة تقنين وبلورة منهجية في صنع السياسة العامة وتحليلها، من خلال مؤلفهما المعروف: (علوم السياسات: تطورات حديثة في الهدف والأسلوب) عام 1951، حيث هدف الكاتبان إلى المساعدة في اتخاذ القرارات الناجحة عند صنع السياسات، والى تحسين أداء الحكومة داخل المجتمع، وإلى تكثيف الجهود العلمية والمعرفية والتجريبية، والاستفادة من معطيات العلوم المتخصصة ذات التوجه القياسي

والتجريبي، لغرض تحليل السياسات العامة، وإحاطتها ببحوث العمليات، وتنضيج عملياتها التحليلية، بمنطق السلوكيات وتحليلات النظم، والرياضيات التطبيقية ومختلف العلوم ذات العلاقة من داخل العلوم الاجتماعية أو من خارجها[2].

وقد استفاد القطاع الحكومي العام، ومنذ بدايات السبعينيات، من تلك المجالات العلمية والكمية، حيث تركز الاهتمام نحو تدريب الموظفين العموميين – السياسيين والإداريين– لغرض إكسابهم المعارف العلمية والمهارات الفنية والتخصصية، المرتبطة بجوهر السياسة العامة ومقوماتها، لضمان التوصل إلى الحلول المناسبة والمتميزة في قدرتها على حل المشكلات القائمة ضمن البيئة المعنية بأعمال السياسات العامة ومجالاتها وأنشطتها، وذلك بالاستناد إلى مجموعة النماذج والطرق الأساسية الفاعلة في إقامة التحليلات المنهجية، لمختلف القضايا والمشكلات، ووضع البدائل الصائبة في حلها ومواجهتها[3].

كما أن الدعوة العلمية الموسعة، نحو التركيز على تحليل السياسات العامة، بوصفها مخرجا هاما للنظام السياسي، قد بدأت في الولايات المتحدة الأمريكية(*) جراء تزايد حجم

(*) في عام 1975، تأسست في أمريكا، عشرات البرامج التعليمية التي تمنح شهادات الدرجات العليا، في الدراسات المهنية ومنح التدريب، ضمن المجال التخصصي الجديد والمتعلق (بتحليل السياسات والإدارة العامة)، ومن بين المؤسسات الكبرى التي تمنح مثل تلك الشهادات في هذا التخصص العلمي الجديد في التحليل: جامعة كاليفورنيا، وهارفرد، ييل، وكارنجي مليون، وكولومبيا، وديوك، وميتشيجان، وبنسلفانيا، ومينيسوتا، وبرنسون، ورورشستر، وتكساس، وكلية راند للدراسات العليا/ دراسات السياسات، حيث تمنح هذه البرامج درجة الماجستير او الدكتوراه لما يقرب من (1500) خريج كل عام. وهناك أكثر من (10.000) مركز وظيفي في الحكومة الفيدرالية، وفي حكومات الولايات والحكومات المحلية، تحمل لقبا من القاب الخدمة المدنية المهنية وهو محلل السياسة Policy Analyst. كما اظهر القطاع الخاص –وخاصة في الشركات المتعددة الجنسيات والمختلطة الكبرى التي تتفاعل كثيرا مع القطاع العام– اهتماما متزايدا بتوظيف خريجي السياسة العامة، وينظر إلى مهارات هؤلاء الخريجين، على أساس أنها تقدم تحديا تنافسيا، أو أنها مكملة للمهارات والتدريب المهني، الذي يتلقاه خريجو الجامعات، وعليه، فقد اخذ مجال تحليل السياسة العامة، الطابع المتميز، عبر إقامة اتحاد مهني خاص بالعاملين في هذا المجال، وهو (رابطة تحليل السياسة العامة والإدارة Policy Association For Public Analysis and Management)، في العام 1979، وتم إنشاء مجلة رسمية خاصة بالرابطة أعلاه، تعنى بتحليل السياسة العامة والإدارة، في عام 1980، وعنوانها (مجلة تحليل السياسة والإدارة The Journal of Policy analysis and Management).

ينظر: تشارلز وولف، الابن، الأسواق أم الحكومات، ط2، ترجمة: د. علي حسين حجاج، عمان، دار البشير، 1996، ص 109.

المشكلات الاجتماعية بين السود والبيض، والتورط الأمريكي عسكريا في خوض الحرب في فيتنام، حيث استدعت الضرورة داخل المؤسسات الحكومية الأمريكية، إلى تحليل تلك المشكلات، ومحاولة صياغة سياسات عامة جديدة للعلاج، وقد أخذت الدراسات المعنية في تحليل السياسات العامة، تحتل الأهمية البارزة، داخل مراكز المعلومات والأجهزة ذات النشاطات الاستخبارية ومراكز البحوث العلمية(*). وغدت مهنة محلل السياسة Policy analyst، مهنة مهمة للغاية في حقل السياسات العامة والإدارة العامة.

وقامت لأجل ذلك مؤسسات ومعاهد تعنى بتحليل السياسة العامة، مثل مؤسسة راند Rand Corporation، مرورا بمعهد بروكينز، وبمعهد دراسات الشرق الأدنى، وحتى وزارتي الخارجية والدفاع ولجان الكونغرس المتعددة. وقام محللو السياسات العامة في تلك المراكز بصياغة سياسات وبلورة مواقف، عبرت عن توجهات الحكومة الأمريكية، حيال كثير من المشكلات والقضايا، وبالأخص في أعوام الثمانينيات وما بعدها لمعالجة التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي، وقضايا التجارة الدولية وأزمة الشرق الأوسط. ومنذ ذلك الحين وحتى الآن، حظيت عملية تحليل السياسة العامة، بتطوير أساليبها ومنهجيتها البحثية، ذات العلاقة بالسياسات العامة، واستفادت كثيرا من معطيات العلوم الاجتماعية في تصويب دراساتها وتحليلاتها المعنية بها، كما كان لتلك العملية الأثر الشاخص على الأطر النظرية المستخدمة في التحليل، من خلال قدرتها على إبراز ملامح النظام السياسي، والعلاقات القائمة بين المؤسسات الحكومية، وتأثير جماعات المصالح والضغط، والعوامل الأخرى المؤثرة في صنع السياسة العامة[4].

(*) في عام 1977، نشرت مجلة الإدارة العامة الأمريكية (PAR)، وقائع الندوة العلمية التي عقدت حول موضوع (تحليل السياسات العامة الحكومية)، فعبر احد المساهمين في الندوة، عن أن أهمية تحليل السياسات العامة، ترجع إلى ذلك التوسع الهائل الذي عزز من دور الحكومة الفيدرالية، خلال فترة ما بعد الحرب، فضلا عن ذلك التعقيد الذي عكسته المشكلات الاجتماعية، ما عزز دفع عملية البحث والقيام بالتحليل الموضوعي في البرامج الحكومية، التي شهدت ومنذ عام 1960 تطورات كثيرة للجهود التحليلية عبر إدخال أنظمة التخطيط والبرامج ضمن نظام الموازنة الحكومية.

ينظر:

Jocob b. Ukeles, Policy Analysis: Myth or Realitty, Public Administration Review, Vol. 37, No. 2, May –June, 1977. P. 223.

ثانيا: تعريف تحليل السياسة العامة

أوضحنا ان تحليل السياسة العامة، عملية معرفية، وحديثا أسبغ مفهوم العلم على تطبيقاته، في سبيل تخطي الحاضر ليطال القضايا المستقبلية، وليشكل أهمية واضحة في علوم الحاضر والمستقبل، كمنهج علمي، ينزع إلى الاستكشاف والإبداع والابتكار، ولتحديد أفضل الحلول الممكنة للمشكلات المجتمعية القائمة، أو التي ستبرز في المستقبل، بالاستناد إلى المنهج الذي يربط بين تجميع وتفسير دلالات المعلومات، واستخدام الأساليب العلمية في حل المشكلات، وتقصي الآثار المنعكسة عن اختيار أي بديل يمكن اعتماده كخيار تفضيلي في السياسات العامة[5].

ويرى (ثوماس داي T. Dye) ان تحليل السياسة العامة، هو معرفة ماذا تفعل الحكومة، ولماذا تفعل ذلك؟ وما هي الفروق والتغيرات التي تحدثها أفعالها؟[6].

كما أن (وليم دان William Dunn)، يحدد سمتين هامتين في تحليل السياسة العامة، يتسنى من خلالهما، تحديد تعريف لتحليل السياسة العامة وهما[7]:

- الأولى: تمثل المدخل العلمي المتعدد.
- الثانية: تمثل الميل نحو الرشادة في القرار.

وفي ضوء ذلك، فإن تعريف تحليل السياسة العامة هو:

بحث علمي ينزع نحو تطبيق العلم الاجتماعي من خلال استخدام المناهج المتعددة في البحث، لإنتاج المعلومات الأساسية ذات العلاقة بسياسة عامة معينة، ومن شأن هذه المعلومات ضمن سياقات سياسية متعددة، أن تؤدي إلى معرفة السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي، من حيث الفاعلين والمؤثرين، وتقويم الآثار المترتبة عن ذلك.

ويعرف (الدكتور احمد رشيد) مصطلح تحليل السياسة العامة، بأنه[8]:

وظيفة قد أصبحت من إحدى سمات التنظيم الإداري الحديثة للجهاز الإداري للدولة، وتختص هذه الوظيفة بعناصر المشورة وبمجموعة حيوية من الأنشطة المساندة لقرارات القيادة والتنفيذ، المؤسسة على فاعلية كبيرة وعظيمة في اتخاذ القرارات.

وبأكثر تخصصية وفنية، يعرف (السيد ياسين) مصطلح تحليل السياسة العامة، بأنه: ذلك الجهد الهادف إلى توضيح الآثار التي يمكن أن تترتب عن اختيار حل واحد أو عدة حلول سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية، أي أن تحليل السياسات العامة، يتنبأ في حالة

التحليل القبلي بالآثار المتوقعة، وقد يجدد في حالة التحليل البعدي آثار هذه السياسات العامة[9].

وهناك تعريفات عديدة لمصطلح تحليل السياسة العامة، وجميعها تفضي إلى إقامة حالة من التماثل المنهجي في سياقاتها وخطواتها ومراحلها، إزاء هذا المصطلح الذي عرفه بشكل واضح (م. بنتل M. Bentil) بأنه[10]:

«منهج يساعد متخذ القرار لاختيار البديل الأفضل لحل مشكلة عامة، ذات أهمية، مستعينا في ذلك باستعمال الطرق العملية الرشيدة».

وهذا التعريف يركز اهتماماته على مفهوم القرار بأكثر من اهتمامه بطبيعة المشكلة وماهيتها وحدودها وتأثيراتها، ضمن المجال العام.

ويقدم (ت. بويستر T. Positer) تعريفا اشمل للمصطلح من خلال تأكيده على إبقاء حالة التوافق بين عمليات ومراحل ونتائج السياسة العامة، حيث يقول[11]:

«إن تحليل السياسات العامة على وجه العموم، يعني تحليلا لسمات وصعوبات السياسة العامة، وما يتعلق بها من برامج، ومن جهة خاصة يهتم بالعلاقة بين محتوى السياسات والبرامج، وما يمكن ان ينتج عن هذه العلاقة، من الآثار والمتطلبات والنتائج».

كذلك قدم (ج. جلبيرت G. Gilbert) تعريفا دقيقا للمصطلح يتسم بالشمولية ورسم الآلية التراتبية، لحسن استغلال الوسيلة المتاحة في رسم الهدف الأفضل والسعي نحو تحقيقه حيث يرى[12]:

«أن تحليل السياسة العامة، هو البحث الذي يهدف إلى اختيار بدائل السياسة العامة، التي بمقدورها تحقيق أعلى درجة من الأهداف المتوخاة، في ظل الظروف والمصاعب البيئية القائمة».

كما أن (كرستوفر هام Ch. Ham) و(ميشيل هل M. Hill) قدما مجموعة هامة من التعريفات لمصطلح تحليل السياسة العامة، وهي[13]:

- أنه مصطلح يصف مجموعة من الأنشطة المتعددة والمختلفة، بالشكل الذي يجعل من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف واحد شامل ومحدد لتحليل السياسة العامة.
- انه مصطلح يتضمن وصف وتحليل الأسباب والحالات في تصرفات الحكومة.
- انه نشاط نظري، كما أنه نشاط تحليلي.

- أنه يعنى بالمشكلات، ويستمد عمله من المشكلات التي تواجه صانعي القرارات في السياسة العامة، ويهدف إلى معالجة تلك المشكلات، عن طريق الإبداع وتفعيل الخيال والتصورات.

هذا وإن (دنكان مكراي D. Macrae) و(جيمس وايلد J. Wilde)، قدما تعريفا يتسم بالعقلانية لمصطلح تحليل السياسة العامة، فضلا عن أنهما قد طرحا سياقا نقديا، حول التعريفات الأخرى لهذا المصطلح، وتمخضت آراؤهما، عن خلال قولهما الآتي[14]:

- ان تحليل السياسة هو استخدام المنطق والدليل لاختيار أفضل سياسة ضمن عدد من البدائل.
- وهناك تعريفان آخران:

الأول: يفرق بين تحليل السياسة، والبحوث المتعلقة بالسياسة، ويصرح بأن تحليل السياسة لا يشتمل على جمع المعلومات. وبالنسبة لنا فإن تحليل السياسة العامة، يشتمل على جمع المعلومات.

الثاني: يشتمل المصطلح على تفسير الأسباب والنتائج للسياسة العامة، لكنه يعزل عن عملية تحليلها، الاهتمام بما يجب على الحكومات عمله، أو عمل تغييرات إزاء ما تفعله الحكومات. وبالنسبة لنا، نهتم باختيار السياسة العامة التي يجب على الحكومة الأخذ بها، ومن ثم العمل على تسبيب حدوثها ونتائجها وآثارها وما يتعلق بـ«لماذا».

ويتبين لنا من التعاريف أعلاه، أن تحليل السياسة العامة، يرتبط بالشؤون والقضايا والمشكلات العامة، المرتبطة بشكل أو بآخر بالنواحي الاجتماعية، التي تهم أعدادا كبيرة من الناس، فضلا عن ارتباطها بالنواحي الإجرائية والفنية والمنهجية في اعتمادها عل الوسيلة التحليلية، إلى جانب تلك العلاقة التي تجمع ذلك الارتباط المكثف، بالنظام السياسي والتوجه الحكومي والأجهزة العامة للإدارة القائمة في المجتمع.

وبالتالي يمكننا أن نعرف تحليل السياسة العامة، بأنه: منظومة للجهود المنسقة المعنية بالبحث والدراسة والتمحيص والتحليل، في طبيعة المشكلات والقضايا المجتمعية التي هي محط اهتمام السياسة العامة، والنظر في أسبابها وبواعثها، وثم تحديد البدائل المناسبة لمواجهتها، في إطار من توثيق المعلومات والثقة بمصادرها وصحتها، بما يؤدي إلى تخفيف آثار تلك المشكلات ومواجهة القضايا، وإزالة الانعكاسات السلبية الناجمة عنها تماما، وإقامة التوازن الطبيعي أو إعادته إلى المجتمع بصورة جلية.

ثالثا: الاختصاصات الشاملة لتحليل السياسة العامة

يتضمن تحليل السياسة العامة، الإحاطة الوافية بمجموعة مرتكزات أساسية، على صعيد المنهج النظري، والمعالجات العملية والأسلوبية، بحيث تؤلف هذه المرتكزات إحاطة شمولية، بحقيقة الاختصاصات المنهجية والفلسفية، التي يهدف إليها تحليل السياسة العامة. وهذا ما سنوضحه له بشكل تفصيلي.

1. من حيث مرتكز الاهتمامات

حيث يتجلى ذلك، من خلال كون تحليل السياسة العامة، يهتم أصلا بالجوانب الهامة الآتية[15]:

أ. دراسة وتفسير العملية السلوكية للسياسة العامة.

ب. البحث في أسباب السياسة العامة القائمة ونتائجها، وكيف يمكن توظيف المنهجية الشمولية – العلمية، التي تأخذ بالأبعاد الاجتماعية، في ذلك البحث حول الأسباب والنتائج في السياسة العامة.

ج. تنسيق التركيز المعرفي والعلمي بصورة جادة، لأجل تطوير نظريات واختبار فروض وافية، في السياسة العامة، يمكن تطبيقها في المؤسسات المعنية، وفي مجالات السياسة العامة المختلفة، والاستفادة من التفسيرات الناضجة في دراسة قرارات السياسة العامة، وتناول الحالات الدراسية لتغطية العمليات المتنوعة، في صنع السياسة العامة، وإعطائها الجهود التحليلية المناسبة.

2. من حيث نطاق ومجالات الدراسة والتحليل

حيث يتضمن مصطلح تحليل السياسات العامة، ثلاثة مصطلحات فرعية تستخدم في وصف ذلك المصطلح الواسع (تحليل السياسات العامة) وهي[16]:

أ. علوم السياسة Policy Sciences.

ب. دراسات السياسة Policy Studies.

ج. تحليل السياسة Policy Analysis.

وجميع هذه المصطلحات تهتم بشكل أو بآخر في عملية تحليل السياسة العامة. وقد قدم (بران هوكود B. Hogwood) وزميله (كن L.A. Gunn) تصنيفا شاملا للمجالات الدراسية المرتبطة بتحليل السياسة العامة، من خلال المداخل الثمانية الآتية[17]:

أ. دراسات محتوى السياسة العامة.

ب. دراسات عملية السياسة العامة.

ج. دراسات مخرجات السياسة العامة.

د. دراسات تقويم السياسة العامة.

ه. المعلومات المطلوبة في صنع السياسة العامة.

و. دعم العملية المتعلقة بتحسين عملية السياسة العامة.

ز. تعزيز ودعم السياسة العامة.

ح. تحليل التحليل نفسه، من خلال تقدير ما يترتب عن الافتراضات والمنهجية المعتمدة في التحليل، واثبات صحة أو شرعية تحليل السياسة العامة.

وهذه المداخل الهامة في تحليل السياسة العام، توضح الضروريات اللازمة، التي تتطلبها عملية تحليل السياسة العامة، من خلال معطياتها الآتية[18]:

- أن دراسات المحتوى للسياسات العامة، تمكن المحلل من الشرح ومن التوضيح لأصول وتطور سياسات عامة معينة من خلال ربطها بالمجتمع وبعمل الإدارات بالشكل الذي يؤدي إلى معرفة ومتابعة كيفية صدور السياسة العامة وكيفية تطبيقها، وما هي النتائج المحصلة منها.

- أن دراسات عملية السياسة العامة، يتم من خلالها التركيز على المراحل المعبرة والتي تسهم في بلورة الموضوعات وتقدير تأثير العوامل المؤثرة عليها خلال المعالجة المجسدة للسياسة العامة المتخذة، خلال موقف أو إزاء قضية معينة.

- أن دراسات مخرجات السياسة العامة، ترمي إلى توضيح: لماذا تحصل التغييرات والتفاوتات بين الخدمات المقدمة، في ضوء الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية، والتكنولوجية، والعوامل الأخرى.

- أن دراسات تقويم السياسة العامة، تمثل المؤشر الفاصل بين تحليل السياسة العامة، وبين التحليل من اجل السياسة العامة، وهذه تمثل نمطا من الدراسات الوصفية أو التفصيلية.

- أن المعلومات اللازمة في صنع السياسة العامة ، تشكل تنظيما للمعطيات المساعدة في صنع السياسة والوصول إلى قرارات هادفة، ويمكن الحصول على تلك المعلومات، من

خلال المناقشة الحكومية، أو من خلال الخبراء السياسيين والأكاديميين، الذين يعملون من أجل تطبيق خبراتهم ومعارفهم على حل المشكلات الحقيقية.

- أن دعم العملية في تحسين عملية السياسة العامة، يتضمن تلك الجهود التحليلية، الساعية إلى جعل آلية عمل الحكومة أكثر فاعلية في السياسة العامة، من خلال إعادة وضع الترتيبات والمسؤوليات، وتحسين قواعد اختيار السياسة عبر تطوير نظم تخطيط وبناء طرق جديدة للتعامل مع تطور الحاجات والمتغيرات الجديدة.
- أن تعزيز ودعم السياسة العامة، يتضمن نشاطات المحلل السياسي في متابعة اختيارات محددة وبلورة أفكار في عملية السياسة، بصورة فردية أو جماعية أو من خلال جماعة ضغط معينة.
- أن تحليل التحليل يتضمن القدرة التأكيدية من جدوى المنهجية التحليلية للسياسة العامة وحسبما يرى (درور Dror) لابد من ايلاء مفهوم (الميتابولسي Metapolicy) العناية اللازمة، بوصفه يتضمن السياسات المتعلقة بالكيفية التي تصنع بموجبها السياسات العامة، على غرار الأطر والخطوط العريضة لها[19].

رابعا: الخطوات المنهجية لتحليل السياسة العامة

وهي ثماني خطوات:

1. **التعرف على مشكلة السياسة العامة، ودراسة ابعادها**

حيث أن المشكلة أو القضية ذات الاهتمام في الوسط البيئي والاجتماعي، هي التي تدفع محلل السياسة العامة، نحو العناية بها، بوصفها منطوية على مجموعة من المطالب والحاجات والقيم، التي لا يمكن تحقيقها أو مواجهتها، إلا من خلال اهتمام السياسة العامة بها، وما يتمخض عنه ذلك عبر الجهود العملية والتنفيذية العامة حيالها.

ولأجل التعرف الجيد على المشكلة، من حيث كونها مشكلة مثيرة لاهتمام ولتدخل السياسة العامة، لابد أن تكون متضمنة للحاجات التي بدورها تدفع الناس للتحرك والعمل والمطالبة، وتغدو ذات منحنى سياسي، إلى جانب كونها متضمنة للبعد العام وليس للبعد الفردي الخاص، وأن يكون لها تأثير يتعدى من حيث التأثيرات والنتائج حدود الأشخاص المباشرين المعنيين بها كمشكلة[19].

فانقطاع التيار الكهربائي عن بيت شخص ما، دون غيره، يمثل مشكلة خاصة، لكن انقطاعه عن بقية البيوت الأخرى في المدينة، يمثل مشكلة عامة، إذا بقي الانقطاع مستمرا لفترة طويلة تتعدى الأسابيع والشهور.

ويحدد لنا (بيتر دركر P. Drucker) ثلاثة إجراءات أساسية، لكيفية تعامل المحلل في السياسة العامة مع المشكلة العامة، في سبيل التعرف عليها ودراسة أبعادها، من خلال ما يأتي[(21)]:

أ. تصنيف المشكلة: فهل هي عامة – متكررة يمكن مواجهتها أو حلها بطرق معهودة، بناء على بعض القواعد أو المبادئ والأساليب السابقة المعمول بها؟ أم أنها استثنائية– فريدة من نوعها أو جديدة المظهر تشكل نوعا جديداً من المشاكل، ولا يمكن معالجتها بالطرق التقليدية المعمول بها، وإنما يتوجب تطوير أو بناء برنامج أو نظام جديد مخصص لها؟

ب. التعرف على المشكلة: أي تحديدها ومنحها التفسيرات المناسبة لها والمعبرة عن جميع حقائقها، حول ما الذي يحدث بالضبط؟ وما الذي له علاقة فعلية بما يحدث؟ وما هو جوهر أو مفتاح المشكلة؟ وهذه الأسئلة تتماثل مع قوانين التشخيص الطبي في تعريف المشكلة جيداً.

ج. تحديد الجواب على المشكلة: أي تحديد المعايير الواضحة والخاصة بما يجب على الإجراء المتخذ أو القرار أن ينجزه؟ وما هو الهدف الذي يجب على هذا القرار أن يصل إليه؟ وما هي الظروف الحديثة للمشكلة؟ وما هي الشروط المحددة المتوجبة على القرار أو الإجراء أن يلبيها؟

إن تلك الإجراءات تعد قوام عمل المحلل للسياسة العامة، لأجل التوصل إلى الحل المناسب للمشكلة المعروضة، ذلك أن التشخيص الدقيق لمتضمن المشكلة ولأبعادها وأسبابها وعلاقاتها وتأثيراتها، يعتبر من القضايا الجوهرية في التعرف على صلب المشكلة، وبغير ذلك، فقد يصار إلى معالجة سطحية لأعراض المشكلة، وقد لا يتناسب العلاج مع حقيقة المشكلة أصلا، ما يبقيها قائمة، وبالتالي يترتب عن السياسة العامة تكلفة إضافية وفشل لاحق في معالجة المشكلة التي اضطلع بتحليلها محلل السياسة العامة.

2. تجميع المعلومات المتكاملة

حيث ينبغي ان تستند الحلول اللازمة للمشكلة في السياسة العامة، إلى محصلة وافية من المعلومات المساعدة على الإحاطة التامة بالمشكلة، ومن مختلف جوانبها وتأثيراتها

وانعكاساتها وتوضيح العلاقات التسببية المتبادلة التأثير ضمن أبعاد المشكلة، في سبيل التوصل إلى البديل السليم، الذي يمكن ترشيحه للعلاج.

ومن هنا، فإن عملية بلورة سياسة عامة جديدة أو لاحقة، تكفل حلا سديدا لمشكلة معينة قائمة، تعتمد بالدرجة الأولى، على طبيعة المعلومات الوافية والحقيقية بالكم والنوع، والتي يتمكن محلل السياسة العامة من الرجوع إليها في تحليلاته واختياراته.

وهناك أسس ثلاثة، يجب ان يلتزم بها محلل السياسة العامة، في سبيل تمكنه من تجميع المعلومات المتكاملة التي يحتاج إليها، وهي[22]:

أ. التفكير الدقيق المستمر بالمشكلة، لضمان دقة تحديد مصادر المعلومات المرتبطة بتلك المشكلة، وبأبعادها المؤثرة.

ب. تفعيل دور الاستشارة والمشاورة مع ذوي الاختصاص والخبرة، من اجل الحصول على معلومات إضافية، تعزز من فهم حدود المشكلة وظاهرتها كمتعاكسة مع الظرف الطبيعي والاعتيادي.

ج. حسن استخدام المعالجات الإحصائية، لتوظيف المعلومات ذات الدلالات الواضحة، بالاستناد إلى مقاييس الموضوعية والصدق والثبات، بما يضمن فاعليتها في إعطاء القرارات والتقييمات الجيدة للخيارات والتفضيلات.

إن توافر المعلومات المتكاملة يعتبر الركيزة الهامة، في استمرارية المنهجية التحليلية للسياسة العامة ولمشكلاتها، ضمن مراحل الاستدلال والاستنتاج والتحليل والتقويم والاختيار للبديل الأحسن. ومن أجل تحقيق الفائدة من المعلومات، يجب أن تتوافر فيها الخصائص الآتية[23]:

أ. الموضوعية والدقة.

ب. الشمولية: أي القدرة المعلوماتية على الاتصال بطبيعة المشكلة والعناصر المؤثرة فيها والمتأثرة بها.

ج. الملاءمة: أي القدرة المعلوماتية على إعطاء الدلالات والآثار التي تسهم في الإحاطة بأبعاد المشكلة، وتحديد أفضلية البدائل الممكنة على الحلول.

3. **ترشيح بدائل الحلول**

تمثل هذه الخطوة اتجاها فاعلا، لوضع المشكلة طي الاختبار الموضوعي، من خلال معرفة مدى قدرتها على الاستجابة والتحول والتأثير، لهذا البديل أو ذاك، وفي الوقت ذاته لمعرفة مدى قدرة هذا البديل أو ذاك، على امتصاص تأثيرات المشكلة، حيث ينبغي على محلل السياسة العامة اعتماد أكثر من بديل واحد، وهذا يرجع إلى قدرة المحلل على إيجاده لبدائل متعددة، مثل بديل: الإبقاء على الوضع الراهن، أو بديل: عدم التدخل في مجريات الأحداث، بما يعزز من احتواء الموقف لضمان عدم معارضة الحلول المتوصل إليها في المستقبل، وبما يبعد الآثار الجانبية التي تعيق التوصل إلى الحل السليم للمشكلة، وهذا يستدعي بالمحلل العودة إلى التحري لمعرفة مصادر كل بديل، من خلال طرق الاستبصار بالأشياء وطرق البحث العلمي، وتوظيف النظريات العلمية، ومراجعات بحوث السلطة والقوة، والدوافع الشخصية والقيم، والحالات الدراسية المماثلة، والمنظومة الأخلاقية القائمة في المجتمع محط الدراسة والاهتمام بمشكلته القائمة[24].

وهذه الخطوة الأساسية تحتاج من محلل السياسة العامة اختيار الأساليب التي تؤمن له المقدرة الدقيقة، في تحليل البدائل وتقصي نتائجها ومميزاتها. ومن أهم هذه الأساليب، نذكر ما يأتي:

أ. **أسلوب الحدس Intuition**: كعملية ناجمة عن فاعلية الخبرات المتراكمة، حينما تتسم ظروف المشكلة بعدم التأكد، وبقلة السوابق والحقائق حولها، وأن البدائل متداخلة وهناك ضيق في الوقت، ودعوة لحوحة نحو حسم المشكلة[25].

ب. **أسلوب دلفي Delphi**: كعملية جماعية، تعبر عن آراء مجموعة من المختصين، وعن تفضيلاتهم، إزاء القضايا المستقبلية وحلولهم الإبداعية للمشكلات المتوقع قيامها ضمن المجالات العامة[26].

ج. **أسلوب السيناريو Scenario**: كعملية افتراضية لمجموعة أحداث مستقبلية، تدفع نحو استثارة الأفكار للتصرف حيالها، وتحديد الإجراءات العلاجية في ضوء معطياتها، وبما يعزز من القيمة التحسبية للسياسة العامة وقدرتها في التصدي للمشكلات التي قد تظهر مستقبلا[27].

د. **أسلوب بحوث العمليات Operations Research**: كعملية منتظمة لتطبيق الوسائل العلمية في معالجة المشكلات المعقدة بإدارة النظم الكبرى وتوجيه قواها البشرية

ومعداتها ومواردها الحكومية والعسكرية، فضلا عن توظيف فروع هذا الأسلوب مثل البرمجة الخطية، والمصفوفة، وتحليل السلاسل الزمنية والمسار الحرج[28].

ه. **أسلوب النماذج الرياضية Mathematical Models**: كعملية في تطبيق أساليب تجريبية لتحليل ومعالجة المتغيرات الكمية التابعة والمستقلة في عمليات اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة، من خلال تفعيل استخدام نماذج التنبؤات بمتغيرات البيئة، أو تلك النماذج المختصة بآلية عمل النظام ومعدلات أدائه، فضلا عن النماذج البحثية عن الحلول المثلى في توظيف بدائل السياسة العامة[29].

4. **اختيار البديل الأفضل**

حيث يقوم محلل السياسة العامة باختيار البديل من بين البدائل الأخرى، بحسب السياق المنطقي للمفاضلة، وعلى أساس التوجه الموزون والمحسوب، في ضوء المعايير والمقاييس ذات العلاقة بالأبعاد الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وغيرها، وضمن إطار الكلفة والمنفعة المترتبة عن البديل الأمثل في إطار المفاضلة[30].

ومن أهم المعايير في المفاضلة ضمن هذه الخطوة[31]:

أ. تكلفة البديل المترتبة عنه، حينما يتم تنفيذه.

ب. قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة، التي سيتم تسخيرها في حل المشكلة.

ج. نوعية المعالجة التي يقدمها إزاء المشكلة، هل هي جزئية أم كلية؟

د. مدى انسجام البديل مع أهداف السياسة العامة، على صعيد الفلسفة والنظام والمجتمع والعوامل البيئية.

ه. مدى السرعة والتوقيت المطلوب في إنفاذ الحل وإظهار نتائجه المحتملة.

و. درجة المخاطرة المتوقعة عن البديل في حال عدم تحقيقه للهدف المرجو منه.

وقد قدمت العلوم السلوكية بمختلف توجهاتها طرقا ووسائل ونظريات، بمقدورها أن تساعد المحللين ومتخذي القرارات في اختيار البديل الأفضل، ومن أهمها نذكر ما يأتي:

أ. **نظرية المباراة Game Theory**: التي تعبر عن الاختيار الرشيد للبديل، في ظل الأجواء والحالات التنافسية، التي بموجبها يقوم المحلل بتحليل مجموعة اختيارات متمازجة ومترابطة بين معطيات البديل، وبين معطيات البدائل الأخرى، التي يتوقعها محلل

السياسة العامة، وصولا إلى البديل الأفضل كفاءة وفعالية، مقارنة بغيره من البدائل المتنافسة[32].

ب. **شجرة القرارات Decisions Tree**: التي تشير إلى تتابع التأثيرات الناجمة عن اختيار المحلل في السياسة العامة لهذا البديل أو لغيره، بحيث تمثل هذه الشجرة طريقة بيانية، لعرض نتائج الاحتمالات التأثيرية للبديل في صورة تفرعات، تمكن محلل السياسة العامة من التقويم الجيد للبديل الأفضل[33].

ج. **نظرية الاحتمالات Probabilities Theory**: التي تدعو إلى توثيق عدد مرات حدوث أو تحقق حدث معين مماثل للبديل المرشح للاتخاذ، في سبيل التوصل إلى توقعات سليمة للمستقبل، ما يسهم بمساعدة محلل السياسة العامة على التعامل مع المواقف والمشكلات والقضايا الغامضة وغير المتأكد من ظروفها، والتي قد تؤثر بدورها على تنفيذ البديل وعلى نتائجه المطلوبة[34].

د. **دراسة الحالة Case Study**: التي تمثل أسلوبا تحليليا للمشكلة محط الاهتمام من قبل المحلل بمختلف جوانبها وعلاقاتها وأسبابها، وبالتالي وضع التقويم الجيد لتلك المشكلة، وصياغة الحل الأمثل لها، عبر محاولة الإجابة عن الأسئلة المجسمة لحالة المشكلة، التي تتطلب المعالجة الموضوعية وتحديد نوع المنهج العلمي والتحليلي الذي يتبناه المحلل في دراسته للحالة أو المشكلة[35].

وفي ضوء تلك النظريات والأساليب، فإن محلل السياسة العامة، سيكتسب الخبرة المتواصلة والقدرة الابتكارية والإبداعية، إذا ما أحسن في توظيفها وتطبيقها، عند قيامه بمعالجة المشكلات والقضايا، التي ستعرض عليه في المستقبل، وسيتمكن من التوصل إلى حلول ايجابية لها.

5. الاختبار التجريبي للبديل

حيث ترتبط هذه الخطوة بسابقتها، ارتباطا جوهريا، كما تدلل عليها من حيث صواب المحلل في اختياره البديل، أو عدم صوابه.

ولأجل استكمال عمل محلل السياسة العامة في جهوده لاختيار البديل الأفضل للمشكلة المعني بتحليلها، وكما أو ضحنا في سياق ما تقدم، فلا بد للمحلل من أن يخضع هذا البديل للاختبار التجريبي، ليتسنى له التأكد من سلامة اختياره لهذا البديل، ولضمان التأكد من جدوى نتائجه وانعكاساته التأثيرية، تمهيداً لاعتماده مشروعا مستقبليا، عبر الواقع

الميداني والعملي للسياسة العامة في حلها للمشكلة المعنية. وهذا الإجراء يعد تقويما عملياً للحل الافتراضي، قبل تطبيقه بشكل واسع، وكذلك استكمالا علميا للجهد المعرفي، في إدخال التعديلات المطلوبة، وبالتالي قياس فاعلية البديل وضمان النتائج المترتبة عنه لاحقا[36].

ومع اعتماد هذه الإجراءات، لابد أن يأخذ محلل السياسة العامة بحسبانه قابلية البديل للتوافق والانسجام مع المعيار الموضوعي أو المعايير التي تربط بين الوسائل والغايات، في إطار صلاحية البديل المعتمد، وإقامة التوازن بين جدوى هذا البديل، وبين قيم ومقتضيات تحقق المعيار حسب نوعيته المادية، أو التنظيمية، أو الاجتماعية، أو السياسة، وبما يضمن فضلا عن ذلك توافر أسس الكفاءة والفاعلية، والعدالة والمساواة، والمضامين التي كان لها الدور المحرك بوصفها مطاليب أو مشكلات، أدت إلى تحرك السياسة العامة نحوها[37].

إن عملية وضع البديل تحت الاختبار التجريبي، تعني بالنسبة للمحلل في السياسة العامة، إجراء عملية تقويم تقنية عليه، بحيث يكون البديل متجاوبا مع مجموعة اختيارات أساسية، وملبيا لمتطلبات السياسة العامة، التي ينبغي تحققها عند تنفيذ هذا البديل بصورته النهائية والعملية.

وعليه فإن عملية الاختبار، بوصفها تجربة تقنية لاختبار البديل وللتأكد من جودته العملية والتنفيذية، تتطلب من محلل السياسة العامة إلماماً كافياً ودقيقاً، بالأهداف الجوهرية، التي تشكل محصلة ايجابية مترابطة فيما بينها، لجهود المحلل، في رسم التوجهات القياسية للسياسة العامة الواجب اتخاذها لحل المشكلة، عبر البديل الذي جرى اختباره، كمنطلق مستقبلي، وهي[38]:

أ. أن تكون أهداف السياسة موضوعة ومتضمنة في البديل بشكل واضح.

ب. أن تكون هذه الأهداف دقيقة للغاية، وبما يكفي لكي تكون قابلة للاختبار والقياس.

ج. أن تكون الأنشطة التطبيقية موجهة بالضرورة باتجاه تحقيق هذه الأهداف.

د. أن تكون المعايير أو المقاييس موضوعية، ولها القدرة على إيصال وربط أنشطة التطبيق، بالأهداف القائمة أو الموجودة، أو التي يمكن إيجادها.

ه. أن تكون المعلومات الضرورية واللازمة متوفرة، ومؤدية إلى تأكيد صحة إجراءات اختبار البديل ووافية الغرض في قياسه.

ومع هذه المستلزمات، هناك وسائل متعددة، تدعم وتساند هذه الخطوة من المنهجية في اختبار البديل الأفضل واثبات تميزه وترجيح كفته، مثل[39]:

أ. برمجة الحاسوب Software.

ب. نماذج المحاكاة Simulation Models.

ج. تحليل الكلفة والمنفعة Cost Benefit Analysis.

د. الرضا العام والمشاركة Predictability, Participation.

ه. عدالة الإجراءات Procedural Fairness.

و. تقدير الأثر الاجتماعي Social Impact Assessment.

ز. تقدير الأثر البيئي Environmental Impact Assessment.

ح. تحليل الخطر Risk Analysis.

6. التنفيذ الفعلي للبديل

إن الخطوات الخمسة السابقة، كانت تتم وتُنفذ ضمن سياقات وإجراءات غير معلنة أو مكشوفة، بفعل الطابع التخصصي والتقني والاستشاري، لطبيعة مهام محللي السياسة العامة، وعلى الرغم من ذلك، فإنها تتداخل أحيانا والى حد ما، مع الجوانب القيمية والفلسفية والأخلاقية، التي يتحلى بها كثير من صانعي السياسة ممن يتبنون على عاتقهم عملية رسم السياسة العامة، حيث تتفاعل الجوانب الموضوعية مع الجوانب القيمية وما يماثلها، وتتحاور الآراء الخبيرة مع آراء صانعي السياسة، والمعنيين بالمشكلة وحلولها، من الإداريين العموميين، ذلك ان نطاق السياسة العامة يستوعب ميدانه عناصر عديدة، بما فيها تأثيرات خارجية من ذوي المصالح وجماعات الضغط والتوجهات الفئوية والحزبية، وأصحاب الرأي السياسي، وتشكل هذه محصلة من التأثيرات التي تلعب دورا حاسما في صياغة البديل المعهود لمواجهة المشكلة، غير ان هذه الخطوة التي تستدعي التنفيذ الفعلي للبديل، الذي يكتسي بطابعه المرضي لجميع الأطراف المعنيين به، تعتبر من الخطوات الهامة، بوصفها الحاسم المعلن والمكشوف، الذي يختزل حجم الصراعات والمساومات وتفاوت الآراء، بطريقة ائتلافية مرضية للكثرة، وإن كانت غير مرضية للبعض ربما، كقرار نهائي يستوجب التطبيق والتنفيذ ضمن البيئة الاجتماعية المعنية[40].

وتجسد هذه الخطوة أسلوب تحليل السياسة لعمل التوصيات The Policy Analytic Method of Re commendation لأجل أن يتمكن المحلل من تقديم معلومات هامة، تتعلق بطرق الإجراءات التنفيذية التي من المتوقع لها أن تؤدي إلى نتائج ذات قيمة للأفراد والجماعات والمجتمع المعني بالمشكلة ككل، إذ أن عمل التوصيات في السياسة العامة، هو عمل أخلاقي في عملية تحليل السياسة العامة[41].

ويتطلب التنفيذ الفعلي للبديل بعض الإجراءات اللازمة، وهي[42]:

أ. صياغة البديل بوصفه قرارا دالا على مضمونه بشكل جيد وواضح، فلا يقبل اللبس أو تعدد التفسيرات.

ب. اختيار الوقت المناسب لإعلان هذا البديل أو القرار، وفق ما يسمى بحاسة التوقيت Sense of Timing، وبأسلوب الإعلان المناسب والفاعل.

ج. تهيئة البيئة الداخلية – المعنية بتنفيذ القرار والاستعداد لعمل ذلك وتهيئة الموارد والإمكانيات اللازمة والإدارات والأقسام.

د. تهيئة البيئة الخارجية- الرأي العام والمجتمع، لضمان الالتزام وحسن التجاوب والتفاعل مع القرار وتنفيذه على أحسن صورة.

7. المتابعة ورقابة التنفيذ

ان المنهجية الجيدة في تحليل السياسة العامة، هي تلك التي لا تتوقف عند تنفيذ البديل، وإنما تعمل عل متابعته ومراقبته، بالشكل الذي يعزز من استمراريته التطبيقية والعملية، فضلا عن إمكانية نجاحه في تحقيق النتائج المتوخاة منه.

وهنا يكون دور محلل السياسة العامة مماثلا لدور الطبيب في تفقده لمرضاه ومتابعته لحالاتهم الصحية، خلال فترة تلقيهم للعلاج، تلافيا للأعراض الجانبية وللتأكد من جدوى العلاج في معالجة المشكلة الصحية، مع تأكيدنا على الفارق بين الأدوار طبعا.

فالمحلل في السياسة العامة يؤدي دور المتابعة، بوصفها تعني ملاحقة التنفيذ وتحديد درجات النجاح أو الفشل، خطوة فخطوة، والتنبؤ باحتمالات الانحراف عند وقوعها. كما يؤدي المحلل دور الرقابة، بوصفها تعني تحليل النتائج النهائية للعمل والتنفيذ، وبالتالي تقدير مدى اتفاقها مع الأهداف التي كان يقصدها البديل أو القرار المتخذ[43].

وهنا يتضح ان محلل السياسة العامة، ينبغي له ان يضطلع بدورين مختلفين من حيث التوقيت والهدف بينهما، فالمتابعة تجسيد للجهد الوقائي، والرقابة تجسيد للجهد العلاجي.

وتتأتى فائدة الجهد الوقائي، من خلال التمكن في اكتشاف صعوبات أو معيقات التنفيذ، لأجل تلافيها مستقبلا، سواء كانت صعوبات فنية أو قانونية أو مالية، وكذلك من خلال التمكن من اتخاذ الإجراءات المناسبة إزاء البديل أو القرار المنفذ، إما بالدعوة لإلغائه أو وقفه أو تعديله، فضلا عما يعكسه هذا الجهد من تنمية روح المسؤولية لدى أعضاء التنفيذ ودفعهم للمشاركة في اتخاذ القرار والتحري الدقيق لمواقع الخلل في التنفيذ[44].

كما تتأتى فائدة الجهد العلاجي، من خلال الوقوف على المشكلات المصاحبة للتنفيذ وتقويمها ومعالجتها، ومن خلال التثبت من تطبيق القواعد المالية دونما إسراف في عملية التنفيذ، وكذلك التأكد من سير القوانين المنفذة، وأن قرارات السلطات الأخرى معمول بها، دون مخالفة، والتأكد من سير الإجراءات الفنية وفق الأصول الفنية المرعية، ومن ثم الوصول إلى معلومات واقعية عن سير أعمال التنفيذ، لترشيد عملية اتخاذ القرارات وما يختص بالسياسة العامة والعمل من أجل تحقيق أهدافها، وبالتالي التأكد من مدى ارتباط أفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة ومن ولائهم لتلك الأهداف[45].

ويعتمد محلل السياسة العامة، في استكمال جهوده في المتابعة والمراقبة، للعملية التنفيذية الجارية إزاء تطبيق البديل أو القرار المتخذ، عبر منظومات تحليلية، متعددة المستويات والأنماط، مثل[46]:

أ. التغذية الراجعة Feedback.

ب. اطر الأعمال Frameworks.

ج. توقيت الأعمال Clockworks.

د. التحكم الذاتي Cybernetic.

ه. النظم المفتوحة Open Systems.

و. النظم الاجتماعية Social Systems.

ز. نظم التصور الداخلية Internal –Image Systems.

ح. النظم المتسامية Transcendental Systems.

ومع ذلك كله فإن تحليل السياسة العامة، يستدعم نشاطه ضمن هذه الخطوة، في المتابعة ورقابة التنفيذ، لتحقيق وظائف أساسية تتمثل في التفسير، والمحاسبة، والتدقيق والمطابقة، للنظر في نتائج السياسة العامة، من خلال المخرجات Out Puts، والآثار Impacts، وهذا يتم بواسطة طرق الرقابة المعتمدة في حقل السياسة العامة وهي[47]:

أ. محاسبة النظم الاجتماعية Social Systems Accounting.

ب. التجريب الاجتماعي Social Experimentation.

ج. التدقيق الاجتماعي Social Auditing.

د. تكثيف البحث الاجتماعي Social Research Commulation.

وهذه الطرق الرقابية، بالإمكان تطبيقها استنادا إلى الوسائل المتعلقة بالتحليل مثل: الرسم البياني Graphic Display، والأرقام القياسية Index Numbers، وتحليل الانحدار اللامنتظم Regression Discontinuity Analasis، وغير ذلك من الوسائل الأخرى.

8. تقويم النتائج والآثار

إن محلل السياسة العامة لا يكتفي بمجرد المتابعة والمراقبة للبديل الذي جرى تنفيذه كسياسة عامة، وإنما عليه أن يباشر التقويم الموضوعي للنتائج المتحققة وللآثار الفعلية الناجمة عن تنفيذ ذلك البديل المعتمد في السياسة العامة.

ان هذه الخطوة تمنح المحلل في السياسة العامة الإحساس الحقيقي لاستشعار النجاح في عمله التحليلي أو الفشل في جهوده، وهذا كله مرتهن بقدرة السياسة العامة المتخذة على تحقيق النتائج المرجوة منها أم لا.

وبهذا المعنى، يكون التقويم بمثابة الاختبار أو الفحص ذي الغاية التجريبية لأجل معرفة التأثيرات التي أنتجتها السياسة العامة المتبناة، في تماشيها مع البرامج العامة وأهدافها المراد بلوغها وإنجازها[48].

كما أن التقويم يشير بوضوح، إلى مدى الفجوة أو التطابق، بين السياسة العامة المعلن عنها، وبين ما يترتب عنها من انجازات متحققة، أي بين قدرة البديل الذي اختاره المحلل أثناء التحليل، وبين قدرة هذا البديل أثناء التنفيذ وما ينجم عنه من نتائج وآثار، وبذلك فإن التقويم يمثل تلك العملية المنهجية التي يقوم بها محلل السياسة العامة ويطبقها في سبيل تحديد

قيمة النتائج المترتبة عن تنفيذ السياسة العامة، بحيث ينجم عن هذه العملية التحليلية، إثبات صحة البديل، أو فشله، وبالتالي العمل على إيجاد بديل جديد عوضا عنه في حالة الفشل.

وهذه التوجهات تمثل جوهر التقويم بالنسبة للمحلل في السياسة العامة، لكونها ذات آثار هامة على تطوير العلاقة بين الأهداف والواقع، وتدفع نحو بلورة فكرة إرساء أهداف واقعية لأية سياسة عامة أو برنامج مرتبط بها، من خلالها ربطها بمحتواها وبما ينفذ منها بالفعل، ما يجعل من التقويم حلقات متتابعة في عملية السياسة العامة، بدءا من الصنع والمضمون وحتى بلوغ التنفيذ فالنتائج والآثار[49].

ويتولى محلل السياسة العامة القيام بعملية التقويم، من خلال تفعيله والتزامه بالأغراض التي تبنى عليها عملية التقويم، والمتمثلة بادراك الكفاءة التي بموجبها تتم إدارة برامج السياسة العامة الحكومية، وهذا يعني ان التقويم يسهم بإعانة المحلل في السياسة العامة فضلا عن صانعيها، بالتوزيع السليم للموارد العامة بين البرامج المعتمدة والسياسات التي ستنفذ في قطاعات المجتمع، وربط الأهداف بالتنفيذ، في ضوء العدالة والمساواة ومتطلبات الواقع السياسي، ومن خلال ما تقدمه عملية التقويم للإجابة عن الأسئلة المتعددة التي تواجه محلل السياسة مثل: ما هو المستوى المطلوب في تنفيذ تلك الأهداف؟ وما هي الموارد اللازمة لتحقيقها؟ وهل توجد مصاعب قد تعيق عملية تنفيذ سياسة معينة؟ وما تكاليف محاولة التغلب على تلك المصاعب؟[50]

خامسا: الخصائص المميزة لتحليل السياسة العامة

يرتبط تحليل السياسة العامة عضويا بمختلف نشاطات السياسة العامة، ويلعب دورا في البنية التركيبية لمدخلاتها، وفي العملية التشغيلية لعملياتها ووسائلها المتحركة في صنع السياسة العامة المطلوبة، وكذلك في مخرجاتها والتأثيرات التي يمكن أن تحدثها هذه المخرجات، لدى المعنيين بها والبيئة المحيطة بها.

ومن خلال هذا الدور الهام، يبدو أن السياسة العامة الجيدة، هي تلك التي يلازمها التحليل بشكل مستمر ومتواصل، ويحيطها بالمعلومات اللازمة، وصفا وشرحا وتفضيلاً للخيارات المطروحة في مواجهة المشكلات والقضايا محط الاهتمام.

ونحن هنا نريد أن نبتعد عن النظرة التقليدية والميكانيكية، التي كانت ترى في التحليل بعدا واحدا، أو ترى فيه عملية محددة ومقننة، غالبا ما تقوم بعيد تنفيذ البرنامج أو عقب إصدار السياسة العامة، لتمثل الجهد البعدي والتوجه العلاجي، في تقويم أثر السياسة

العامة، كما نريد التأكيد على أن التحليل هو عملية مصاحبة على الدوام، وينبغي لها أن تكون قائمة وباستمرار في جميع مراحل السياسة العامة، صنعا وتنفيذا، وتأثيرا، وقبل ذلك هي التي تترك بصماتها المتميزة على ماهية المشكلة أو القضية المحركة للجهود المعنية بصنع السياسة العامة، خاصة إذا أخذنا بالاعتبار هاتين المسلمتين:

أ. أن المنهج الذي يقوم عليه تحليل السياسة العامة، يعتمد بالأساس على منهجية أو مدخل حل المشكلات Problems Solving Approach وبموجب هذا المنطلق، تصبح البلورة السليمة والتحديد الجيد للمشكلة أو القضية محط الاهتمام، بمثابة نصف الحل الممكن[51].

ب. أن السياسة العامة تتضمن القرارات والتوجهات السياسية لأغراض تنفيذ البرامج وتحقيق الأهداف المجتمعية، وبالضرورة ينبغي أن يتأمل من هذه القرارات والتوجهات، التوافق المطلوب مع القيم المجتمعية، حينما يصار إلى تحليلها، اعتمادا على الخطط والأهداف وبما يشير إلى الجدوى من تنفيذ السياسة، ومن هم المعنيون المتأثرون بها، من خلال جدولة العمليات اللائحية وبيان الخطوات الضرورية المؤدية إلى تحقيق أهداف السياسة العامة، وكيفية إحداث الفعل[52].

ومن خلال هذه النظرة التفصيلية، بوسعنا الإشارة أهم الخصائص التي ميزت تحليل السياسة العامة، وهي:

أ. أن تحليل السياسة العامة منهج متنوع العلاقة والتأثير، من حيث عنايته بمختلف المشكلات والقضايا المرتبطة بمفهوم (العام، والبيئة، والمجتمع) مثل: الصحة، الإسكان، الفقر، الأمن وغيرها، من خلال تحليل هذه القضايا المرتبطة بها، والعمل على تطبيق البرامج المخصصة، مثل برامج الصحة والإسكان، وإيجاد الحلول المناسبة، بمقتضى الإمكانيات والظروف المحيطة[53].

ب. يتبنى تحليل السياسة العامة الأسلوب الوقائي –الفعل- Proactive، حيث يفكر في القضايا والمشكلات، ويحدد أساليب علاجها قبل وقوعها وقبل أن تتفاقم، ومع هذا فهو يتبنى الأسلوب العلاجي –رد الفعل- Reactive، من خلال تحليله للسياسات العامة لأجل تدعيمها، أو تعديلها، أو تطويرها، أو إلغائها، أو بناء سياسات عامة جديدة[54].

ج. أن تحليل السياسة العامة، يعنى بموضوع القيم وبموضوع الافتراضات لأجل الاستفادة من معطيات القيم، والانطلاق منها، في بناء السياسات المستقبلية، وفرضياتها اللاحقة،

ضمن سياق تحليلي للمتغيرات السياسية المؤثرة وللإمكانيات السياسية المتاحة، وللجدوى من تفعليها، بالشكل الذي يحقق التوازن بين مؤثرات القوى الاجتماعية، وبين استهداف التوصل إلى خلق الرضا السياسي إزاء السياسات العامة المتخذة أو تلك التي ستتخذ لاحقا[55].

د. أن تحليل السياسة العامة، يأخذ بالمنهجية المقارنة، للتعرف على إشكالية السياسات العامة السابقة واللاحقة، أو السياسات العامة في البيئات المختلفة، في سبيل التوصل إلى تحديد أوجه الشبه أو الاختلاف، وبالتالي اقتراح الحلول والسياسات الجديدة لمواجهة المشكلات القائمة أو اللاحقة[56] حيث ان مهمة التحليل السياسي المقارن، تتمثل بالمساعدة على تطوير التفسيرات، وعلى اختبار الفرضيات التي توضح طرق وعمليات السياسات، والسبل المؤدية إلى إحداث التغيير السياسي في المجتمع، من خلال المعرفة بكيفية تأثير البيئة الاجتماعية والاقتصادية على المؤسسات السياسية، وعلى السياسات العامة[57].

ه. يعتمد تحليل السياسة العامة لأجل تحقيق أهدافه، على العديد من الطرق والأساليب والوسائل في البحث العلمي وجمع المعلومات والتحليلات لحل المشكلات محط العناية، ويعتمد إلى جانب ذلك على مختلف الوسائل والأساليب الكمية والإحصائية والرياضية لدعم وتعزيز النتائج بشكل منطقي وإقناعي، والتوصل إلى تقويم فاعل للسياسة العامة المعنية[58].

و. يضفي تحليل السياسة العامة بعدا معياريا على الموضوعات التي يقوم بدراستها وتحليلها، ويراعي جوانب العدالة والأخلاق عند اختياره لبديل الحل المطلوب. ومع ذلك فهو ينزع إلى إبراز البراهين والشواهد التي تساعد في اتخاذ القرارات السليمة، من خلال استخدامه لمجموعة من الأساليب الجيدة في التعامل مع المشكلات، مثل تحليل التكاليف، وبحوث العمليات، والنمذجة أو المحاكاة، ولعب الأدوار، وغيرها[59].

ز. يتسم تحليل السياسة العامة بالتوجهات الابتكارية والإبداعية، في بلورة سياسات عامة جديدة، تعكس الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة، كما تترجم وتعبر عن جوهر المشكلة أو القضية القائمة أو المراد مواجهتها. ووسائل مثل تلك التوجهات ترتبط باستمرارية التجريب وكثرة الاختبارات، فضلا عن الأخذ بنظر الاعتبار المعلومات الراجعة من بيئة السياسة العامة، إزاء القرارات المتخذة، والعمل على إجراء التطويرات

والتعديلات المطلوبة في السياسات العامة المستقبلية[60]. وقد اعتمدت التوجهات الابتكارية والإبداعية، في صياغة بدائل السياسات العامة، عبر الاستفادة التي تهيأت لتحليل السياسة العامة، من خلال الأساليب والطرق المختلفة مثل: الجماعات المتفاعلة Interaction Groups، والتفجير الذهني Brainstorming، والمجموعة الاسمية The Nominal Group، ودلفي Delphi، وغيرها[61].

ح. أن تحليل السياسة العامة، يقوم على منهج علمي مفتوح على مختلف المحاور العلمية الأخرى، ويستقي من مناهجها المعتمدة، في سبيل تقديم إطار متكامل من المعلومات والمتغيرات، ذات العلاقة بمضمون السياسة العامة وبالتأثير أو التحكم في مساراتها، على صعيد النظرة، والصنع، والتنفيذ، والتقويم، وذلك لأن السياسية العامة تصنع ضمن عملية معقدة، تتسم بتنوع مكوناتها أو أبعادها، التي يكون لكل منها إسهامه المتميز والمختلف في حجم المساهمة والتأثير في عملية صنع السياسة العامة[62]، خاصة أن عملية صنع السياسة العامة، مرتبطة بالمديات الواسعة والهامة لمختلف المجالات والقضايا، والتي تشتمل الاقتصاد، والصحة، والتعليم والرفاهية، والبيئة، وحماية العامل والمستهلك، والشؤون الخارجية، وأن المحلل يتعامل مع عملية صنع السياسة، من خلال هذه الزوايا والنواحي المتعددة، حسب المقتضى والعلاقة المباشرة[63].

وبناء على ذلك كله، يتبين لنا أن تحليل السياسة العامة له غاية وهدف واضح، حيث يسعى تحليل السياسات العامة إلى تحقيق أهدافه الأساسية، لغرض تحسين صنع السياسات العامة، ثم تحسين تنفيذها وأدائها، فضلا عن تقويم نواتجها وآثارها ومضاعفاتها، وغرضه الأساسي في هذا المسعى هو بشكل عام فهم ما يحدث، وتقديم التفسير لما حدث أو يحدث، وإلى حد ما التنبؤ بما يحدث. وهذا يضع نصب أعيننا جملة من الحقائق والأمور المعتبرة وهي[64]:

أ. أن تحليل السياسة العامة ليس معناه تفضيل أو تحبيذ هذه السياسة العامة على حساب غيرها، وإنما التفضيل والتحبيذ قائم بناء على الدراسة العلمية والتحليل التخصصي الذي يشير لذلك.

ب. أن تحليل السياسة العامة، بدون أحكام قيمية، يغدو جهدا لا طائل من ورائه، بمعنى انه لن يقوم بتقديم حلول المشكلات المجتمعية، ما لم يوجد اتفاق ما على بعض الأمور القيمية ذات العلاقة بكل سياسة عامة.

ج. أن الموضوعات الحقيقة في تحقيق أهداف تحليل السياسة العامة، تتجلى في تحسين عمليات صنع السياسات العامة، ونظمها ومنظماتها التنفيذية، وهنا يتأتى دور علم السياسة وأهمية دوره في ضمان تحقق مثل تلك الضروريات التطويرية.

د. أن تحليل السياسة العامة لابد أن يبدأ بوصف السياسات العامة وأجهزتها، ولا يكتفي عند الوصف، وإنما مواكبة الأنشطة الفعلية في التحليل.

ه. أن أدبيات تحليل السياسة العامة ليست متوقفة على مسماها، وإنما تحليل النظم، وبحوث العمليات، والموازنة، والتخطيط، كلها تعبر عن أهداف تتقارب مع أهداف تحليل السياسة العامة. ويستخدم تحليل السياسة العامة اقترابات ووسائل وأدوات وتوجهات تحليلات النظم الأخرى، كلما استدعت الضرورة ذلك.

ان هذه الحقائق المعتبرة، تجعلنا وجها لوجه مع مدلولات السياسات العامة ومع مجمل ارتباطاتها مع المصالح المجتمعية، ومع الانعكاسات والمشكلات الفنية والمجتمعية، بالشكل الذي يعود بنا إلى جدولة اعتبارات أخرى تتصف بالأهمية كسابقاتها وهي[65]:

أ. تحليل السياسة العامة يركز على جوانب السياسة العامة، ضمن ناحيتي المضمون، والعملية، وهما في حالتي انفصال واتصال في الوقت نفسه، فمن حيث المضمون يركز التحليل على تحديد الدلالات التي يسبغها المضمون على السياسة العامة، عبر مجمل الاعتبارات الاجتماعية والسياسة وطريقة التفاعل بين التيارات والعلاقات والقيم المتصارعة، أما من حيث العملية فإنها تكون عبر التحليل للمجال الذي تغطيه، وبهذا فإن البحث عن الاتجاه العقلي في صياغة السياسات العامة، ينبغي ان يتناول أيضا المواقف والأبنية والصراعات، فضلا عن أهداف السياسات العامة ومعاييرها الفاعلة.

ب. ان التحليل عليه أن يستوعب كون السياسات العامة تمثل عاملا بالغ التأثير في تشكيل وتطوير مجال وفضاء سياسي وبنية اجتماعية معينة، حيث ان الحكومة في تخصيصها للموارد، لا تقوم فقط بتقديم الأموال والخدمات، ولكن من شأن هذا ان يتسبب في إحداث تأثيرات اجتماعية متعددة، مصحوبة بقناعات متفاوتة.

ج. ان تحليل السياسات يستعصي على الصياغة في إطار مجتمع من المعايير المقننة، وذلك لكون التحليل (فنا) توجهه الاعتبارات العملية والإجرائية، في إقامة العلاقة بين وسائل يمكن السيطرة عليها وأهداف يمكن بلوغها، فضلا عن كون التحليل (معرفة حرفية) ذات تنويعات في معالجة المشكلات بحسب الظرف والموقف.

سادسا: الصعوبات التي تواجه المنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة

إن المنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة، تسهم في خلق الإطار الموضوعي والعلمي، الذي يمكن أن تستند إليه الحقول المعنية بمواجهة المشكلات والقضايا المرتبطة بالسياسات العامة ومحاورها وعملياتها، بالشكل الذي يؤدي إلى حسن استخدام الوسائل المعرفية، وتطبيق الأدوات العلمية، وتوظيف الإمكانيات واتخاذ القرارات الهادفة والفاعلة، التي من شأنها أن تكون ذات أثر ايجابي، في تذليل المصاعب، وفي حل المشكلات واحتواء القضايا المجتمعية.

وعليه فإن إيجاد قاعدة أساسية لتحليل السياسة العامة، وفق منهجية علمية معتمدة تعبر عن أفضل الطرق في دعم متطلبات السياسات العامة، يعد من الأمور الواجبة والملزمة، لكل الجهود التي تقوم بها الحكومة. لكن، يبقى هذا المطلب غير متحقق في إطار الواقع العملي والفعلي لكون ثمة صعوبات حقيقية ومدركة، ولها ما يبررها، تحد من المحاولات الجادة في إيجاد مثل تلك القاعدة الأساسية لتحليل السياسة العامة، ومرجع ذلك يعود إلى الأسباب والمعيقات الفعلية الآتية:

- يواجه محلل السياسة العامة، أثناء تبينه للمنهجية العلمية في تحليل السياسة العامة، مجموعة مشكلات ذات صفة عملية مثل[66]:
  - نقص البيانات والمعلومات، وتضاربها وعدم ثباتها.
  - السرية المفروضة من قبل الجهات المسؤولة، على بعض الوثائق، وحول الملفات بصدد بعض الموضوعات ذات العلاقة باهتمام المحلل.
  - ندرة الدراسات المماثلة والمقارنة.
- قد يتمكن المحلل من قياس التكاليف المباشرة والمادية للسياسة العامة وبطرق سهلة ومعروفة، لكنه يواجه صعوبة حقيقية في قياس التكاليف غير المباشرة والمعنوية للبرامج التي تضطلع بها السياسة العامة، كما أن من الصعب أيضا تقدير أو قياس فوائد السياسة العامة، على الرفاه الاجتماعي، ويعتبر الأصعب من ذلك كله، حساب الأثر الصافي أو النهائي المتحقق من جراء السياسة العامة، الذي يعبر عن النتيجة المتحققة من خصم مجموع التكاليف المادية والمعنوية المباشرة والمستقبلية، من مجموعة الفوائد المادية والمعنوية الحالية والمستقبلية، أي أن[67]:

كل الفوائد – كل التكاليف = صافي تأثير السياسة العامة

- تتطلب المنهجية العلمية أن يأخذ المحلل للسياسة العامة، بأطر واقترابات الاختيار الأمثل، بالشكل الذي يجعل من جهده مندرجا ضمن إطار أن تلك الاقترابات لا تفرض قرارا إنما توضح جدوى الاختيارات البديلة، أما مسألة اختيار الأنسب أو تحاشي اختياره، فهذه راجعة ومرهونة بالإرادة السياسية وبالدور الذي تلعبه في هذا الاختيار. أي أن قرار اختيار سياسة عامة معينة، ليس بالضرورة أن يكون عاكسا أو ممثلا لتلك الحسابات والتقديرات التي توصل إليها محلل السياسة العامة، جراء اعتماده على اطر كمية واقترابات حسابية ذات جدوى مُثلَى، ذلك لأن الجدوى السياسية، لم تزل بعيدة عن المفاضلات والحسابات الكمية، وإنما تعتمد على أحكام قيمية وعلى تخمينات وتصورات فكرية واجتهادات تحمل مضامين اجتماعية وسياسية[68].
- في كثير من الأساليب الرياضية والأدوات الكمية، التي يستعين بها المحلل للسياسة العامة بعض المصاعب التي تؤدي إلى نتائج ونهايات غير واضحة أو غائمة إزاء القضية المدروسة، فالبرمجة الخطية Linear Programming مثلا بوصفها أداة للاختيار الأكفأ، تتجسم قيودها في كون بعض العلاقات قد تبدو غير خطية، وأن بعض المتغيرات تكتسب قيمة كلية متداخلة، وأن تكون بعض العلاقات مبهمة تماما بحيث لا تجعل أي حل مجديا ومسفرا عن قيم ودلائل يمكن قبولها ضمن دلالة موضوعية، فضلا عن تعذر إمكانية إيجاد مساحة توافقية بين الأهداف المتعارضة، إلى جانب تعذر إمكانية التعبير والاستجابة التحليلية لبعض المتغيرات بصورة كمية يمكن الاستدلال عليها. وهذا كله يجعل من استخدام الأساليب الكمية والرياضية، قضية مرهونة بعدة عوامل هامة منها[69]:
  - موضوع السياسة العامة قيد الدراسة والتحليل، من حيث نوعيته وخطورته.
  - البيانات المتاحة، من حيث طبيعتها وتكلفة جمعها ومصداقيتها.
  - الغاية من التحليل، من حيث أداؤه وإسهامه في خلق المعالجة العلمية واثبات جدواها بالنسبة للموضوع المدروس.
  - غياب القاعدة العامة المستخدمة، وحصول تداخلات في الأساليب بعضها من بعض، وإن كان الأولى الاعتماد على الاستخدام المتنوع له، بدلا من الاستخدام المنفرد لأسلوب واحد في معالجة متغيرات الموضوع المدروس.

- المحلل أحيانا لا يمتلك المعرفة الكافية وتعوزه في أحيان المهارات اللازمة في جمع المعلومات والبيانات وأساليبها وطرق توظيفها.

- ان هذه المنهجية العلمية، في تبنيها للأساليب الرياضية والإحصائية والكمية، في اتخاذ القرار وما يرتبط بالسياسة العامة، حتى مع النجاحات التي حققتها على صعيد التطبيق لمعالجة المشكلات الإدارية في القطاع العام مثل مشكلات التحضر وتلوث البيئة ومشكلات التنمية والتحديث، إلا انه ومن خلال المجالات التي تمت فيها، قد أثبتت حقيقة لا يمكن إغفالها مطلقا، وهي ان التقوقع على مثل تلك المنهجية والاعتماد المقتصر على أساليبها الحالية، قدم فائدة محدودة في مجال التعامل مع المشكلات والقضايا ذات الصبغة المتعلقة بحقل السياسة العامة والمعقدة منها بالذات، وسبب ذلك يعود إلى عدم قدرة تلك الأساليب على الاستجابة للعوامل والمتغيرات، التي لا يمكن قياسها، كالأفكار والقيم. وهذا القصور قد يرجع أيضا إلى النقاط الآتية(70):

- أنها كأساليب مقننة، قد ركزت على التوصل إلى قرارات وسياسات مثلى، في حين أهملت الإطار الإداري والمؤسسي الذي تتم خلاله عملية صنع السياسة العامة، المعنية أصلا بمعالجة المشكلة.
- لا تستوعب المنهجية العلمية ولا أساليبها القدرة في التعامل مع الحاجات السياسية، مثل متطلب تحقيق التوافق والتراضي والمساومة والإنفاق التنافسي، وغير ذلك.
- أهملت المنهجية العلمية وأساليبها بيان قدرتها في التعامل مع الظواهر غير العقلانية، مثل الأيديولوجية، وتوجهات الإرادة الكارزمية، التي قد تتضمنها توجهات وقرارات السياسة العامة.
- لا تستطيع تلك الأساليب التعامل مع المسائل القيمية والمعيارية، وذلك لأنها تتجاهل المسائل القيمية، في افتراضات العملية المنهجية للتحليل نفسها.
- لا تقدم المنهجية العلمية مقترحات جديدة أو بدائل أخرى، بالرغم من أنها قد تشير إلى عدم كفاية البدائل المتاحة، أو أنها تشير إلى البديل الأمثل.
- تتعامل المنهجية العلمية مع البدائل التي بمقدورها ان تتنبأ بنتائجها، وبالتالي فهي تتعامل مع البدائل بشكل منقوص، خاصة أنها تتجاهل المواقف والبدائل الأخرى، التي لا يمكنها أن تتنبأ باحتمالات نتائجها المتوقعة.

- قد تنجح المنهجية في التعامل مع المشكلة من منطلق كمي أو مادي أو مالي، لكنها فشلت في التعامل الاجتماعي مع المشكلات الأخرى التي يتمخض عنها المجتمع وما يحيط به، ولهذا فهي ذات فائدة نسبية ومحدودة في التعامل مع مشكلات السياسة العامة، لكونها مشكلات تتخطى حدود الأبعاد المعدودة وتشتمل على قيم كثيرة.

سابعا: الاشتراطات الهامة في التحليل للسياسة العامة بصورة فاعلة

ان أية محاولة جادة لتحليل السياسة العامة، ينبغي أن لا تتم بطريقة آلية جامدة، وإنما بطريقة تكاملية، تتفاعل فيها المتغيرات المؤثرة، ويتم تأطير أبعادها ومضامينها، في سبيل جعل عملية التحليل، متحركة وتتجاوب مع ظروفها والوقائع المحيطة بها، وهذا كله يستدعي الارتكاز على خمس سمات أساسية، تفضي إلى تحليل فاعل للسياسة العامة، بوصفها اشتراطات هامة تستدعي ذلك: وهي[71]:

1. أن على المحلل السياسي أن يستند إلى المعلومات والبيانات، التي يتم الحصول عليها وتجميعها، من خلال التجربة العملية واختبار النتائج بطرق فعلية، كما يجب الأخذ بالاعتبار أن الافتراضات والحقائق، التي لم تثبت صحتها، قد يكون لها أهمية لازمة في توجيه وإرشاد البحث السياسي الابتدائي والأولي.
2. على المحلل السياسي أن يلتزم بالمعلومات المتوفرة لديه في وصفه للمواقف والحالات السياسة، فضلا عما يتمتع به من الإبداعية والقدرة على التصورات الايجابية في ربط الأسباب بالمسببات، والقدرة على التدقيق ونفاذ البصيرة، والتمكن من اتخاذ القرارات التي تتطلب السرعة والحسم، ذلك ان الافتراضات المؤقتة يمكن ان تكون ملائمة للمنحنى الإبداعي وللتركيز في المهارة للتجاوب مع الوقائع المتحركة، وترتيب أو ضاعها وتنظيمها.
3. على المحلل السياسي أن يعلم جيدا أن العالم الواقعي والمحيط العملي الذي تتعامل معه السياسة العامة، من النادر ان يكون عالما أو محيطا نمطيا بصورة تامة أو مطلقة، حيث انه دائم التنوع والتغيير والتعقيد، وليس عبارة عن واقع أو محيط بسيط، كما ينعكس ذلك عبر النماذج التنظيرية، التي تحاول أن تجعل منه بغاية البساطة والتحكم. وهذا يتطلب من المحلل أن يكون دائم الاختبار لما يلاحظه، وان يتساءل باستمرار حول استيعاب

الفرضيات والنماذج الموظفة في الدراسة، لمجمل المتغيرات التي ينطوي عليها الواقع الفعلي والظروف العملية المحيطة بالسياسة العامة.

4. أن عملية التحليل للسياسة العامة لا تعتمد على معلومات موضوعية فحسب، وإنما تعتمد إلى جانب ذلك على معرفة ومعلومات تتعلق بالدوافع، والأغراض والقيم التي يسبغ الفاعلون والمعنيون بها تصرفاتهم وسلوكياتهم، وبما يضمن التوصل إلى التوقعات المستقبلية بشكل مسبق.

5. أن على الباحثين والمحللين السياسيين، أن يعطوا وزنا كافيا لأهمية القيم، والأوضاع المعقدة والخلفيات الفكرية والمعتقدية، التي تتماثل في سلوكيات الفاعلين السياسيين وفي سلوكيات الباحثين والمحللين السياسيين على حد سواء. كما يجب أن يقوم تحليل السياسة العامة، استنادا إلى أشكال عديدة من المعرفة، مدعومة بقدرات المحلل السياسي، وقدرته على توظيف واختيار النماذج الملائمة للعالم الواقع، وبالشكل الذي يعزز من قناعة المحلل، بأن مهمته ليست سهلة، وان متطلبات تحقيقها، دائما تكتسي بألوان جديدة من الأطر والأساليب والتطويرات التي لا تنتهي عند حد، ولا تقف عند مساق.

وبالإضافة إلى ذلك كله، يؤكد (ثوماس داي)، أن ضعف تحليل السياسة العامة قد ينبع في أحد جوانبه، من تركيزه بشكل رئيسي على نشاطات الحكومة، بأكثر من تركيزه على الخطاب أو البيان Rhetoric الحكومي، ما يفرض على دارسي ومحللي عملية السياسة العامة، أن يكونوا حذرين من الإفراط في أخذهم لصناع قرارات السياسة العامة على محمل الجد الزائد عن حده، فلربما كان المقصود من السياسات العامة مثلا هو تحسين الظروف الاجتماعية، ولكن هذا يجب ان يكون جزءا من هدف التساؤل عند إجراء التحليل، بأكثر مما يكون فرضية للبحث[72].

مصادر الفصل الثالث

1. الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق)، ص 21.
2. Lerner Daniel and Harold D. Lasswell, the Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, Standford Calif Standford University, press, 1951, P. 2-3.
3. عبد الرحمن أحمد هيجان، دور تحليل السياسات العامة في حل مشكلاتنا المعاصرة، الرياض، مجلة الإدارة العامة، عدد (55)، 1987، ص 108.
4. سلوى شعراوي جمعة، حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين، القاهرة، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، عدد (1)، 1999، ص 80.
5. الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق) ص 22-25.
6. Dye, Op. Cit. P1.
7. William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, 2Ed, New Jersey, Prentice- Hall, 1994, P. 8-9.
8. احمد رشيد، تحليل السياسات العامة: الوظيفية المفتقدة في النظام الإداري المصري، بحث: ضمن كتاب: تقويم السياسات العامة (مصدر سابق)، ص 126-127.
9. السيد ياسين، مصدر سابق، ص 3.
10. الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق)، ص 24.
11. T. H. Poister, Public Program Analysis: Applied Research Method, Baltimore, University Park Press, 1978. P.5.
12. G. R. Gillbert, Making and Managing Policy: New York, Marcel Dekker, Inc, 1984, P. 87.
13. Christopher Ham and Micheal Hill, The Policy Process In The Modern Capitalist State, New York, Harvester Wheatsheaf, 1984. P. 3-5.
14. ارجع الى:
    - Macrae and Wilde, Op. Cit. P.4.
    - Dunn, Op. Cit, P. 7-11.
15. Dye, Op. Cit, P.7.
16. Ham and Hill, Op. Cit, P. 3.
17. Brain W. Hogwood, Public Policy, Public Administration, Vol. 73, Spring, 1995, P. 60.
18. Ham and Hill, Op. Cit, P. 8, P. 10.

19. احمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي، مطبعة البيان التجارية، 1994، ص 34.

20. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 77-78.

21. بيتر إف. دركر، القرار الفعال، ضمن كتاب: فن الإدارة، قراءات جمعها: جوزيف إل. باور: ترجمة: أسعد ابو لبدة، عمان، دار البشير، 1997، ص 390 -394.

22. E.S. Quade, Analysis of Public Decisions, New York, Rand Corporation, 1983, P. 82.

23. الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق) ص 25-26.

24. هيجان، مصدر سابق، ص 118.

25. Stephen P. Robbins, Organizational Behavior, 8Ed, New Jersey, Prentice- Hill, Inc, 1998, P. 107.

26. Rober E. Callahan and C. Patrick Fleenor and Harry R. Knudsen, Understanding Organizational Behavior Coulombs Ohio, Howell company Merrill Publishing Co, 1986, P. 262.

27. الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق)، ص 39.

28. Richard I. Levin and Charles A. Kirkpatrick and David S. Rubin, Quantitive Approaches to Management, 5Ed, Tokyo, McGraw-Hill, Kogakusha, Ltd. 1982, P. 18-24.

29. ارجع الى:

- Kamlesh Mathur and Danial Solow, Management Science: The Art of Decision Making, New Jersey, Prentice – Hall- International, INC, 1994, P.6.
- الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق)، ص 49-51.

30. Derek Torrington and Jane Weihgtman, Effective Management: People and Organization, 2Ed, New York, prentice Hall, International (UK) Limited, 1994, P. 131.

31. علي محمد عبد الوهاب، اتخاذ القرارات في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1400 هـ ص 42-44.

32. Laurnece J. Moore and Sang M. Lee and Bernard W. Taylor, Management Science, 4Ed, USA, A division of Simon & Schuster, Inc, 1993, P. 404.

33. محمد عبد الفتاح ياغي، اتخاذ القرارات التنظيمية، عمان، مركز احمد ياسين، 1988، ص 168.

34. نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، ط5، دار الثقافة، 1998، ص 194-195.

35. L. Stenhouse, Case Study Methods, In Book Educational Research, Methodology, and Measurement: An International Hand Book Edited By: John P. Keeves, Chicgo, 1988, P. 49.

36. Allen D. Putt and J. Fred Springer, Policy Research: Concepts, Methods and Applications, New Jersey, Prentice- Hall Englewood Cliff, 1989, P. 118-129.

37. David Bresnik, Public Organizations and Policy, London, Scott Foresman, 1982. P. 185-188.

38. Nakamura adn Smallwood, Op. Cit, P. 72.

39. سلوى شعراوي، الاتجاهات الحديثة (مصدر سابق)، ص 9-10.

40. Patricia S Yooder- Wise, Leading and Managing In Nursing, 2 Ed, Mosby, Inc, 1999, P. 96.

41. هيجان، مصدر سابق، ص123.

42. نواف كنعان، مصدر سابق، ص 166-169.

43. عليوه، مصدر سابق، ص 181.

44. نواف كنعان، مصدر سابق، ص 172-173.

45. ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، ط2، عمان مركز احمد ياسين الفني، 1994، ص 23-24.

46. W. Richard Scott, Organizations: Rational, Natural and Open System, New Jersey, Prentice- Hall International, Inc. 1992, P. 77-78.

47. هيجان، مصدر سابق، ص 125.

48. Dye, Op, Cit, P. 345.

49. أماني قنديل، معايير التقييم (مصدر سابق)، ص 106-107.

50. Nicholas Henry, Public administration and Public affairs, New Jersey, Prentice – Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1980- P. 187-188.

51. سلوى شعراوي، الاتجاهات الحديثة (مصدر سابق)، ص 9.

52. Cochran and Malone, Op. Cit, p. 1-2.

53. هيجان، مصدر سابق، ص 110.

54. سلوى شعراوي، الاتجاهات الحديثة (مصدر سابق)، ص 9.

55. الطيب، تحليل السياسات، مصدر سابق، ص29

56. محمد فتحي محمود الإدارة العامة المقارنة، ط2، الرياض، مطابع الفرزدق التجارية، 1997، ص40.

57. الموند، وزملاؤه، مصدر سابق، ص 21-22.

58. الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق)، ص 29.

59. هيجان، مصدر سابق، ص 111.

60. الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق)، ص 29.

61. E. Frank Harrison, The Managerial Decision Making process, 5 Ed, New York, Houghton Mifflin Company, 1999, P. 237.

62. Yehzkel Droro, Public Policy Making Reexamined , San Francisco, Chandler, Publishers, 1968, P. 12.

63. Lasser, Op. Cit, P. 451.

64. السيد عبد المطلب غانم، الاقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسة العامة، بحث ضمن كتاب: تحليل السياسات العامة، (مصدر سابق)، ص 71-72.

65. السيد ياسين، مصدر سابق، ص 4-7.

66. السيد ياسين، مصدر سابق، ص 10.

67. كمال المنوفي، مصدر سابق، ص 41-42.

68. السيد عبد المطلب غانم، الاقترابات والأدوات (مصدر سابق)، ص 96.

69. السيد عبد المطلب غانم، الاقترابات والأدوات (مصدر سابق)، ص 105-106.

70. احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 36-37.

71. عبد الغفار رشاد، قضايا نظرية في السياسة المقارنة، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1993، ص 390-392.

72. Ham and Hill, Op. Cit, P. 15-16.

الفصل الرابع

نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة

أولا: الأنموذج الكلي الرشيد

ثانيا: الأنموذج التدريجي

ثالثا: أنموذج الفحص المختلط

رابعا: أنموذج نظرية اللعب

خامسا: أنموذج الاختيار العام

سادسا: القيم الموجهة لسلوك صانعي القرار ومتخذيه في السياسة العامة

الفصل الرابع

نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة

أولا: الأنموذج الكلي الرشيد Rational Comprehensive Model

يقوم هذا الأنموذج، على الافتراض الاقتصادي، حيث يرى أن السياسة الرشيدة، هي تلك التي تحقق أكبر عائد اجتماعي، أي أن الحكومة عليها أن تختار السياسات العامة، التي ينبغي أن تمخض من مكاسب وعوائد للمجتمع، بشكل يعبر عن تحقق الفوائد الكبيرة، وعن أقل قدر من التكاليف المطلوبة.

وهذا المنطلق في النظرة إلى السياسة العامة، كأنموذج في اتخاذ القرارات، يفصح عن مسارين هامين، يمكن بلوغهما، من جراء هذه النظرة الكلية الرشيدة وهما[1]:

1. لا ينبغي على صانعي قرارات السياسة العامة، تبني أية سياسة حينما ترتفع تكلفتها وتزيد بشكل ملحوظ على عوائدها.
2. يجب عل متخذي القرارات اتخاذ السياسة العامة، التي تزيد فوائدها أو عوائدها على كلفة تطبيقها.

وهذا يجسم أن السياسة العامة تكون رشيدة، عندما يصبح هناك فرق ايجابي، بين القيم التي تم تحقيقها، وبين القيم التي تم التضحية بها، بالشكل الذي يؤكد عظمة وأفضلية البديل الذي جرى اختياره، على أي بديل آخر.

ولا يعني هذا التضحية بالقيم الاجتماعية في سبيل تعظيم القيم المادية والموجودات المالية أو النقدية، فالرشادة تتضمن جميع القيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المضحى بها أو التي يمكن تحقيقها من خلال السياسة العامة، وليس فقط القيم المقدرة ماديا أو ماليا.

ولأجل الإحاطة التامة بمعطيات الأنموذج الكلي الرشيد، إزاء السياسة العامة، فإننا سنعمد إلى تفصيل ذلك من خلال المحاور الآتية الدالة عليه:

1. العناصر الأساسية التي تشكل آليات الأنموذج الكلي الرشيد، في عملية اتخاذ القرار للسياسة العامة

وهذه تتمثل فيما يأتي من العناصر والخطوات[2]:

أ. أن متخذ القرار يواجه مشكلة محددة، وهي قابلة لأن تستوعب وتدرس بشكل متأنٍ، وهي فضلا عن ذلك جديرة بالاهتمام، مقارنة بالمشكلات الأخرى.

ب. أن متخذ القرار يؤدي دوره، نظرا لوضوح الأهداف والقيم والغايات عنده، وهي إلى جانب ذلك واضحة الترتيب والأهمية، تبعا لدرجات الأفضلية فيها.

ج. أن جميع البدائل المتعددة والمختلفة لغرض مواجهة المشكلة المحددة، قد تم فحصها والإشارة إليها بصورة كاملة.

د. أن النتائج المتوقعة من اختيار البدائل، قد تم طرحها وتحليلها، في ضوء العائد بالقياس مع الكلفة، ولصالح العائد ايجابيا بالطبع والضرورة.

ه. أن كل بديل جرى اختياره، تجري عليه عملية مقارنة محسوبة لما يتوقع عنه من نتائج، مع البدائل الأخرى، لضمان تحديد البديل الأفضل.

و. يقوم متخذ القرار بناء على تلك الخطوات السالفة، باختيار البديل التعظيمي، الذي يضاعف من إمكانية تحقيق الغرض والقيم والهدف المتوخى منه، على أفضل ما يكون، بوصفه الأفضل من جميع البدائل الأخرى.

2. مبررات الرشد في أنموذج القرارات للسياسة العامة

يرى عدد غير قليل من علماء السياسة والإدارة العامة، أن العقلانية أو الرشد من المتطلبات الأساسية والهامة في اتخاذ القرارات، ولابد أن تكون هناك معايير عقلانية – رشيدة– صرفة، تحكم عملية اتخاذ القرارات وتوجه السلوك الإنساني لمتخذي القرارات في صنع السياسة العامة.

ان هذا التأكيد على العقلانية والرشد في اتخاذ القرارات، يتأتى من خلال وجود عدد من المبررات الأساسية التي ينبغي أخذها بنظر الاعتبار في عملية صنع السياسة العامة، وهي[3]:

أ. ثمة جزء هام من السلوك يتصف بكونه سلوكا عقلانيا–رشيدا، وإننا عندما نحاول ان نفهم أو نتحرى في السلوك (غير العقلاني– أو غير الرشيد)، فإننا نستخدم في ذلك

معايير (عقلانية ورشيدة)، وبالتالي فإن التسليم بالعقلانية أو الرشد، يعتبر أكثر فائدة من إنكارها، خاصة من زاوية وضع نماذج وفرضيات إزاء التعرف على السلوك الإنساني لمتخذ القرارات، وعلى تحليل ذلك السلوك.

ب. ان كثيرا من علماء الاجتماع، يؤمنون وبشكل عام، بغلبة أو ضرورة تغليب الطابع الرشيد والعقلاني، على السلوك الفردي- والإنساني، فضلا عن ان السلوك الرشيد والسلوك غير الرشيد متداخلان فيما بينهما.

ج. لما كان السلوك الإنساني ليس نشاطا عشوائيا، فإن دراسة عملية السلوك تقتضي ربط أنواع السلوكيات، بمعايير السلوك العقلاني الرشيد.

د. ان كل تصرف سيؤدي إلى نتائج في السياسة العامة، وهذا يتطلب شرحا لهذه النتائج أمام الرأي العام، والمعنيين، وهذا الشرح يجب أن يكون في إطار عقلاني ورشيد، وهذه الحالة بالذات، أي عقلنة السلوك أمام الرأي العام، يجب ان يأخذ بها صانع القرار، وان يدخلها في حسابه، قبل ان يقدم على اتخاذ قراره النهائي.

ه. ان المنظور العام في نظريات أو نماذج صناعة القرار، يميل إلى تغليب البعد العقلاني الرشيد، على البعد اللاعقلاني وغير الرشيد، لأن البعد الأول يمكن إدراكه بسهولة، والتعرف عليه لا يشكل صعوبة، بخلاف البعد الثاني، الذي تحكمه نوازع خفية وقد تكون جديدة ومجهولة تماما.

و. ان بعض قرارات السياسة العامة، قد تكون غير عقلانية، حينما يكون البعض الآخر من تلك القرارات يتسم بالعقلانية والرشد، وهنا ستبدو المقارنة واضحة، ما يلصق حالة من الإخفاق بتلك القرارات غر العقلانية، خاصة إذا ما أكدت القرارات العقلانية على نجاحها، وعلى قدرتها في تحقيق أهدافها، وبالتالي تغليب تبني منهجيتها وتجنب اللاعقلانية فيها لإزالة الإخفاق.

ز. قد تبرز العقلانية في بعض قرارات السياسة العامة، والسياسات الخارجية أنموذج لها، خاصة في أوقات الظروف الحرجة والأزمات المعقدة، مثل الأزمة الايرلندية، والأزمة الفلسطينية، والأزمة الأفغانية، والأزمة الشيشانية، حيث يلاحظ أن الدول التي تعاني من مشكلات قاسية وحادة، ضمن جوانب ومجالات رئيسية من حياتها ومستقبلها، تضحي في بعض الأوقات، بمسألة التوازن في السلوك ونتائجه، ولا تأخذ بالقاعدة التي تقوم على أساس العقلانية والرشد، نحو أقل ما يمكن من التكلفة، وأكثر ما يمكن من

العوائد. كما يلاحظ ان البيروقراطيات المندرجة في مجالات السياسات العامة الخارجية، تسعى إلى الرشد والى عقلنة سلوكها بصورة عامة، لأجل تجنب الأخطاء، وعدم الوقوع بالإخفاق أو الفشل.

3. **النظرة التحليلية في تفسير آليات الأنموذج الكلي الرشيد، المعتمدة في اتخاذ القرار**

تقوم النظرة التحليلية للأنموذج الكلي الرشيد، في تفعيل آلياته التشغيلية ضمن عملية اتخاذ القرار في السياسة العامة، من منطلق النظرة الشمولية، التي يعمل بها هذا الأنموذج الرشيد، الذي يفترض ان جميع التفضيلات والقيم، يمكن قياسها في المجتمع بصورة كلية، ويمكن التعرف عليها بسهولة ويسر، وليس مهما التعرف الجزئي أو المحدود لقيم جماعة محددة أو لطلباتها، دون التعرف الكلي والشمولي لقيم المجتمع ولطلباته بصورة كلية وشاملة.

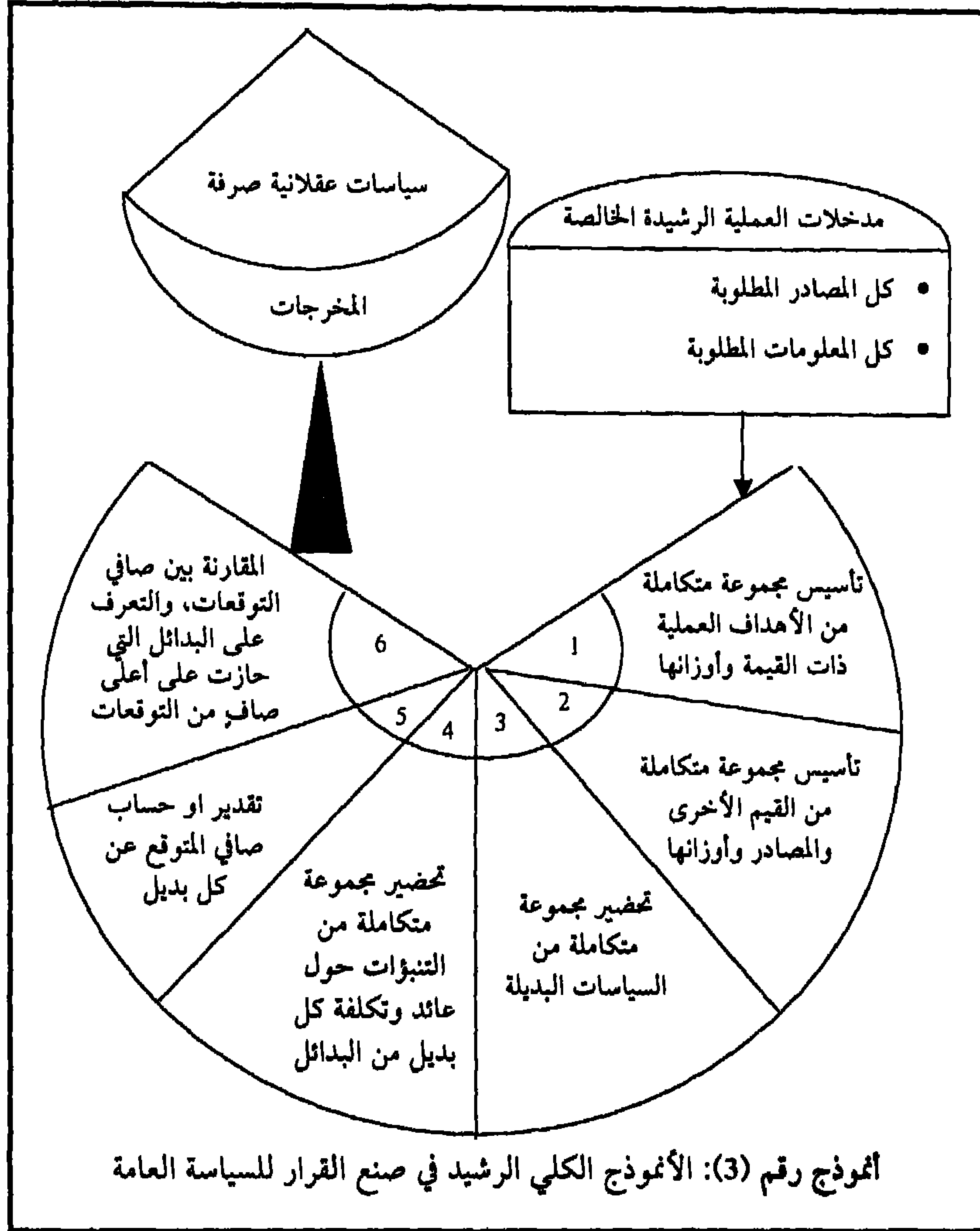
فيجب أن يكون لدى متخذ القرار أو صانعه فهم كامل للقيم الاجتماعية، كما أن اختيار سياسة عامة رشيدة، يستدعي معلومات متكاملة حول السياسات البديلة المطروحة، فضلا عن وجود القدرة التنبئية العالية، لغرض التنبؤ الدقيق بعواقب السياسة ونتائجها المحتملة، وكذلك القدرة على الإحصاء والحساب الدقيق للنسب بين الفوائد والتكاليف، ثم ان صنع قرارات السياسة العامة، يتطلب نظاما لاتخاذ القرارات، تكون الرشادة أساسا في قراراته وتوجهاته، لان هذا الأنموذج الكلي الرشيد يؤدي إلى التعرف السديد بحجم البرامج الحكومية الكلية، التي يجب وضعها والنهوض بها، والموازنة الحكومية خير مثل على ذلك، من حيث ضرورة اتساعها لتشمل ذلك الحجم الكبير من البرامج الحكومية الكلية، والتي يجب تخصيص الإنفاق عليها، دون إنفاق أية مبالغ أخرى خارج ذلك التخصيص، كما أن ذلك الأنموذج يمكن ان يستخدم في تحليل أسعار الفائدة، وحتى وقتنا المعاصر، فهو يستخدم في عدد كبير من البرامج، بوصفه معيارا عقلانيا في تقويم قرارات الإنفاق على السياسات الحكومية العامة[4].

وفي هذا الصدد يرى (روبرت دال Robert Dahl)، في معرض حديثه عن خيارات هذا الأنموذج الكلي الرشيد، أن التفضيلات السياسية، غالبا ما يخيم عليها عدم اليقين وحاول بعض دارسي صنع القرار تطوير خيارات تتناسب بواقعية مع المواقف، من خلال التأكيد على أهمية إجراء بحث شمولي عن إجابة عقلانية رشيدة، قبل القيام بأي خيار للسياسة العامة ويتضمن هذا البحث في حقيقته جوهر الأنموذج الكلي الرشيد من خلال الآليات المثالية الآتية:

1. لأجل مواجهة مشكلة ما.
2. يقوم متخذ القرار الرشيد أولا بتوضيح أهدافه أو قيمه أو مقاصده ومراميه، ثم يرتبها أو ينظمها في ذهنه بشكل منطقي.
3. ثم يقوم بوضع قائمة بجميع الطرق الهامة الممكنة (السياسات) لتحقيق أهدافه.
4. ثم يبحث كل النتائج الهامة، التي سوف تترتب عن كل واحدة من السياسات البديلة.
5. ثم يقوم بمقارنة النتائج المترتبة على كل سياسة بديلة، مع الأهداف التي يبتغيها.
6. ثم يقوم باختيار السياسة ذات النتائج الأقرب إلى أهدافه.

ويعلق (دال) ان هذا النوع من الآلية في العمل، يبدو براقا جدا، طالما كان في إطاره التجريدي والرشد الكامل، لم يتحقق لا في السياسة ولا في غيرها من الميادين، لأنه في الواقع، قد لا يكون الفرد مطلقا في موقف يجعله مكتسبا لكل المعرفة التي يحتاجها، لأجل القيام بقرار رشيد وعقلاني، على نحو تام، فيما يختص بالقضايا السياسية العامة لكن إلا يكون هذا الأنموذج هو المثالي برغم مصاعبه؟ وبرغم علمنا بقصورنا إزاء بلوغ الرشد الكامل؟ من حيث ان هذا الأنموذج يمدنا بالأنموذج الذي نصبو إليه؟ وبالرغم من أن الرد بالإيجاب مغر ومعقول، فإن النقاد حديثا أشاروا إلى ان هذا الأنموذج الكلي الرشيد مضلل وعاجز عن تعريف الرشد الكلي وهو غير مفيد بوصفه أنموذجا لصنع القرار وأحيانا يكون مضرا تماما.

وفيما يأتي نقدم الأنموذج رقم (3) المقترح، الذي يبين العملية الرشيدة الخالصة في اتخاذ القرار للسياسة العامة:



أنموذج رقم (3): الأنموذج الكلي الرشيد في صنع القرار للسياسة العامة

ثانيا: الأنموذج التدريجي Interment Model

يقوم الأنموذج التدريجي في عملية صنع القرار واتخاذه، في السياسة العامة، من خلال كون السياسة العامة، ما هي في حقيقة الأمر إلا استمرارية للنشاطات الحكومية السابقة، ولكن بشيء من التعديلات التدريجية، وحسبما يسميها صاحب الأنموذج وهو (شارلس لندبلوم Charles Lindblom) باسم (التدريجية المجزأة Instrumentalism Disjointed)، والتي يمكن أن تكون مجسمة لطبيعة الصياغة المبسطة، من حيث إن صانعي القرارات،

يفضلون تجزئة المشكلات عند صناعة القرارات، لغرض التمكن من اختيار القرار، الذي يحقق في كل منها، هامشا مطلوبا من الحل.

ويشكل رأي (لندبلوم) هنا تضامنا مع أفكار (هربرت سايمون H. Simon) الذي يعتبر من ابرز المتحدين للأنموذج الكلي الرشيد في صناعة القرار، ومن اشد المنتقدين له، حينما اقترح (سايمون)(*) استبدال مفهوم السلوك العقلاني الرشيد الأمثل Optimizing، ليحل محله السلوك المرضي Satisfying، من منطلق كون صانع القرار ليست لديه مصفوفة Matrix، تحوي جميع البدائل المتاحة أمامه، فيختار منها البديل طبقا لمعاييره، وإنما صانع القرار يستعرض البدائل ثم يختار من بينها البديل الذي يحقق الحد الأدنى وليس الحد الأعلى من المعايير التي يضعها مقياسا له، أي أن صناع القرار يرفضون الحلول غير المرضية إلى أن يعثروا على القرار المرضي، وبدرجة كافية تجعلهم قادرين على تطبيقه، ما يدلل على أن لمفهوم الرشد، وفق هذه الأفكار التي يطرحها (سايمون)، مفهوما معدلا، بحيث تصبح مساحة الرشد، بمثابة مساحة وسيطة للتكيف بين العوامل الرشيدة والعوامل غير الرشيدة، بحيث ان صانع السياسة العامة، يتعامل مع ظروف تحد من إمكانية الرشد فيه، وفي هذه الحالة سيلجأ إلى اختيار البديل المرضي المقبول في تحقيق الأهداف[6].

وسوف يتم توضيح هذا الأنموذج، كما وضعه (لندبلوم)، من خلال تناول المحاور الآتية:

1. **نقد (لندبلوم) للأنموذج الكلي الرشيد**

يرى (لندبلوم) ان الأنموذج الكلي الرشيد في اتخاذ القرارات وصنع السياسة العامة، لا يمت لحقيقة الواقع في شيء، وذلك للأسباب الآتية[7]:

(*) لقد انتقد (سايمون) الأنموذج الكلي الرشيد، بوصفه أنموذجا مطلقا يعبر عن قرارات الرجل الاقتصادي، الذي يقيده في الحقيقة ثلاثة قيود وتعرقل او تحد من قدراته على اتخاذ القرار، وهي: تفاوت مستوى المهارات والعادات والمواقف اللاشعورية المحددة لأداء الأفراد، ثم الضغوط الناشئة عن الدوافع والقيم ومستوى السلوك الشخصي، والتي تعبر عن حالات التعارض بين الأهداف الشخصية والأهداف العامة، ثم محددات السلوك الرشيد الناجمة عن كمية المعرفة الأساسية او المعلومات ومحدودية قدرة العمل الإنساني في التعامل معها، وهذا يدفع إلى إحلال الرجل الإداري محل الرجل الاقتصادي في عملية صنع القرار لان الرجل الإداري هو الساعي نحو الحلول المرضية والبسيطة والمباشرة والتي لها علاقة دون غيرها مع المشكلة، وان نظرية المنظمة هي نظرية الرشد المحدود Bounded Rationality، وهذا قد اقتنع به (لندبلوم) حقا.

أ. أن عملية صنع القرار على صعيد الواقع العملي نادرا ما تمر بالخطوات المنضبطة، التي دأب الأنموذج الكلي الرشيد على ذكرها، بل وأحيانا قد لا تمر بها مطلقا.

ب. بسبب المحدودية في المعرفة التي يمتلكها صانعو القرار، فإن القرارات تصنع -بل ويجب ان تصنع- في خضم من عدم اليقين، وإذا ما أجلنا عملية اتخاذ القرارات لحين بلوغ الرشد الكلي المطلق، فهذا يعني انتظاراً لا طال من روائه، وسوف لا نقوم باتخاذ أي قرار.

ج. عدم قدرة الإنسان على التعامل مع المشكلات المعقدة، بسبب محدودية القدرات التفكيرية، وبسبب النقص في المعلومات، وارتفاع كلف التحليل، وصعوبة الإلمام بجميع البدائل وصعوبة تبويبها وجدولتها ضمن عملية مبرمجة ودقيقة، قد تثير معها مشكلات في التوقيت والتفرغ لدراستها طويلا.

د. يواجه صانعو السياسة العامة صعوبات فعلية في قيامهم بتقرير الأهداف الواقعية، وبالتالي فهم يعجزون أحيانا عن وضع خطة متكاملة تتضمن الإحاطة والإلمام بجميع الأبعاد والمتغيرات والعناصر ذات العلاقة بتلك الأهداف.

ه. ان الوسائل الكمية والإحصائية وبحوث العمليات، كوسائل مساعدة في عملية اتخاذ قرار،لا يمكنها التعامل مع جميع الأنواع من المشكلات، ذلك ان بعض المشكلات لا يمكن إخضاعها للأرقام والحسابات الرياضية، وهي قد تصلح للتعامل مع المسائل التي تعالج ضمن المستويات الدنيا من هرم القرارات الإدارية.

2. **المنطق الفلسفي للأنموذج التدريجي**

ينطلق الأنموذج التدريجي من خلال الاهتمام المتزايد إزاء موضوعات اتخاذ القرارات وصنع السياسات عند (لندبلوم)، وبالأخص فيما نشره عام 1959، ضمن مجلة الإدارة العامة (PAR)، من أفكار أثارت اهتمام الكثير من المعنيين، من خلال بحثه المعروف بـ(علم التخبط The Science of Muddling Through)، الذي عبر عن التدرجية المجزأة، المعارضة للكلية الرشيدة في عملية اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة(8).

فالأنموذج التدريجي -كما يرى (لندبلوم) -يتحقق حتميا، ما دامت عملية تخطيط السياسات العامة واتخاذ القرارات الحكومية، تتم في إطار ضيق ممكن، وبأقل عدد من البدائل المتاحة، من منطلق أن صنع القرار العملي، لا يقوى على تحقيق أكثر من تغيير محدود، وغير

كلي ولا شمولي، في طبيعة المشكلة القائمة، بخلاف ما يتصوره أصحاب الأنموذج الكلي الرشيد.

كما أن الأنموذج التدريجي قد طرح فكرة التوافق والتراضي بين العناصر المصلحية في السياسة العامة، وإعطاء وزن معقول لقيام التنازلات والمساومات بين ممثلي تلك المصالح، ما يجعل من التغيرات محدودة ومندرجة ضمن ما هو قائم وراهن، وبصورة يتجاوب فيها صناع السياسة، مع اقتراحات ومطاليب مؤيدي وجهات النظر المتباينة.

فلقد نهض هذا الأنموذج التدريجي في دراسة موازنة الدولة العامة، وضمن نظريات أو نماذج تحليل السياسات العامة، ليستوعب كون السياسة العامة ديناميكية ومتحركة، وأن عملياتها متداخلة مع المنظمات الحكومية، ويشوبها في ذلك، الصراع والتنافس إزاء الموارد والقيم والتوزيع لها، ويبرز في خضم ذلك، العامل السياسي الذي تجاهله الأنموذج الكلي الرشيد فلم يستوعبه.

وبالإضافة لذلك، فإن الأنموذج التدريجي استوعب تلك العلاقة القائمة بين الجماعات والمنظمات الحكومية، وأحدث سياقات وضوابط شبه ذاتية، للتعامل مع القنوات المتعددة ذات العلاقة بعملية السياسة العامة[9].

وفي إطار ذلك كله، يعلق (دال) بأنه يمكن مواجهة عدم اليقين في الواقع المعيش بأكثر من طريقة مفيدة، حيث يمكن البحث عن حلول مرضية للمشكلات بدلا من البحث عن حلول كلية كاملة أو مثالية، كما يمكن اتخاذ قرارات أولية وبالتالي معرفة ما يترتب عليها فيما بعد، وبالإمكان الاستفادة من التغذية الراجعة والمعلومات التي ولدها الإقرار الأولي، وكنتيجة لذلك، يمكن تغيير الأهداف، بما في ذلك الأهداف المهمة جدا، وهذا كله مبني على افتراض ان القرارات التي يتم اتخاذها، ما هي في الحقيقة إلا سلسلة لا نهائية من الخطوات، التي بالإمكان تصحيح الأخطاء دون توقف لها، في أثناء التقدم في هذه السلسلة، ومع ذلك فبالإمكان إحلال الأسلوب التزايدي أو التدريجي، من حيث الابتداء والانطلاق من وضع قائم ومعروف الكثير عنه، ثم القيام بعمل تغييرات صغيرة أو متزايدة ضمن الاتجاه المرغوب فيه، ثم ملاحظة ما يجب أن تكون عليه الخطوة اللاحقة، وهكذا حتى ما لا نهاية الخطوات الإضافية التدريجية، التي تعبر في الآخر عن تحول عميق في التغيير، ذلك لأن الخيارات المحدودة هي كل ما يملكه هذا الفرد أو ذاك، في سبيل اتخاذ أو صنع القرارات في السياسة العامة. وهذا هو منطق الأنموذج التدريجي وفلسفته القائمة[10].

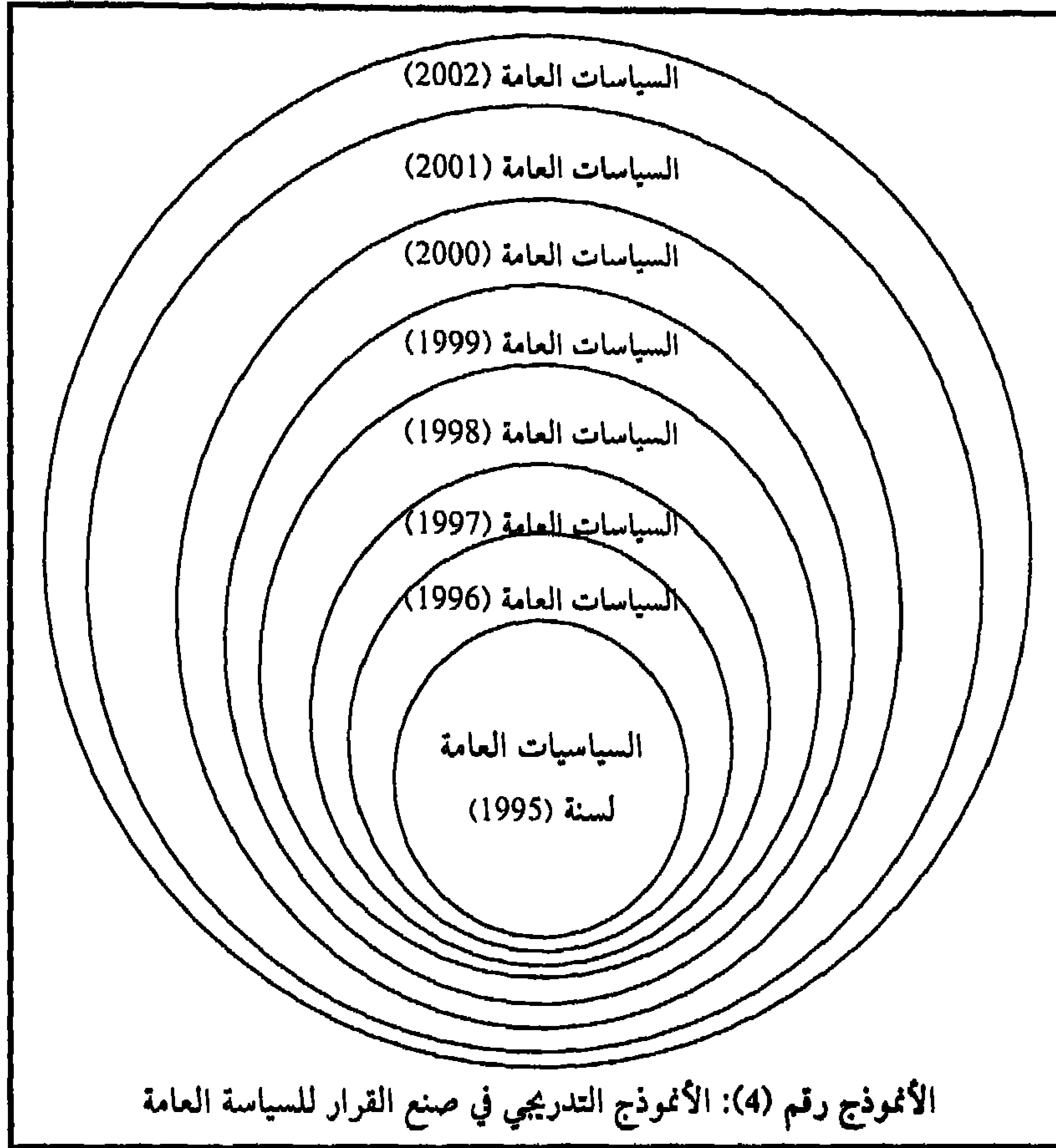
3. الأساسيات المنهجية في الأنموذج التدريجي لاتخاذ القرارات

وهذه تتمثل بالشروحات الوصفية لمتخذي القرارات في السياسات العامة الحكومية، حسبما يشير إليها (لندبلوم) من خلال الآتي[11]:

- إن عملية اختيار الأهداف والغايات، والتحليل العلمي للسلوكيات والتصرفات المطلوب تحقيقها، هي في الأساس متداخلة فيما بينها وليست مستقلة أو منفصلة.
- إن متخذ القرار يأخذ في اعتباره بعض البدائل فقط، وليس جميعها، بالشكل الذي يجعلها متأثرة ومرتبطة بالسياسات العامة القائمة أو الحالية، وتترك لها هامشا كبيرا.
- إن عملية المفاضلة بين البدائل المطروحة، ينبغي أن تتركز على عدد من نتائج البديل المهمة والمحددة والتي تشكل جوهر العلاقة والارتباط مع الأهداف دون غيرها.
- إن الأنموذج التدريجي أو التراكمي، يسمح بإعادة النظر في العلاقة القائمة بين الأهداف والوسائل، ويسمح أيضا بإحلال التناسب بينهما بحيث يمكن إجراء التطويع للأهداف والوسائل بشكل متوافق بينهما، وهذا بالنتيجة يسهل من السيطرة على المشكلة التي يواجهها متخذ القرار، الذي يصبح بمقدوره إجراء المراجعة المستمرة لقدراته وقراراته، دون حصول ارتباك أو خلل.
- إن المشكلة القائمة أو أية مشكلة معينة، لا يوجد قرار سحري واحد ومنفرد لها، كما لا يوجد حل صحيح بذاته، وإنما الاختيار السليم للقرار الجيد، هو الذي لا خلاف عليه ومتفق حياله في ضوء التحليلات، وليس ضروريا أن يكون هناك اتفاق على أن هذا القرار هو الأمثل أو الأفضل لغرض الوصول إلى الأهداف المتفق عليها.
- يتصف الأنموذج التدريجي بطرحه للقرار العلاجي، فهو يحافظ على التواصل وعلى الاستمرار مع الحاضر، ويستجيب بمكوناته وظروفه بأكثر من كونه منطلقا نحو إحداث التغييرات النوعية في الأهداف المجتمعية المستقبلية، وهذا بحد ذاته يمثل عملية أنموذجية فعالة لاتخاذ القرارات في المجتمعات التعددية والغربية المتقدمة.
- إن القرارات والسياسات هي حصيلة "أعط وخذ Give and Take"، واتفاق ثنائي متبادل بين المشاركين والحزبيين في عملية صنع واتخاذ القرار. ويوفر الأنموذج التدريجي المواءمة السياسية، لكونه يسهم في سهولة التوصل إلى إقامة الاتفاق إزاء الموضوعات والقضايا المختلف حولها بين الجماعات المختلفة، بشكل عملي ومتجاوب بعيدا عن منطق الأنموذج الكلي الرشيد القائم على: "كل شيء أو لا شيء All or Nothing".

- ان قرارات الأنموذج التدريجي تقلل من حصول الأخطاء في ظل ظروف عدم التأكد، التي طالما يعمل متخذو القرارات في ظلها وإطارها، ومع التوقعات المستقبلية لتصرفاتهم، بما من شأنه خفض التكلفة المترتبة عن المغامرات والعشوائية المطبقة، حينما يتم اتخاذ القرارات البديلة لها.
- ان الحقيقة الدارجة التي يعرفها الناس كلهم، هي أنهم عمليون وواقعيون، وهم لا يبحثون عن الوعود والمثاليات والقرارات التي لا يمكن تنفيذها، وإنما يفضلون الحلول والقرارات الممكن تحقيقها. والأنموذج التدريجي هو الذي يسهم في صنع القرارات العملية المقبولة القابلة للتحقيق.
- في ضوء ما سبق يصبح الأنموذج التدريجي مجسدا لعملية السير في الأوحال، تعبيرا عن الأهداف المحدودة والخطوات القصيرة المثقلة بمتغيرات البيئة والمحيط، وبعيدا عن الأهداف النائية التي لا يمكن بلوغها في مثل هذه الحالة من السير والحركة، فالأنموذج التدريجي يركز على الأهداف القصيرة المدى وليس على التخطيط الطويل الأجل، وهذا هو أساس علم التخبط الذي دعا إليه (لندبلوم) في عملية اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة.

وفي إطار ما تقدم، يمكن ان نقدم الأنموذج الآتي رقم (4) المقترح، الذي يعبر عن الأنموذج التدريجي في عملية اتخاذ القرارات للسياسة العامة، وافتراضا ضمن مجالات العناية بالبيئة، لإحدى الدول العربية، ولثماني سنوات متتالية، خلال الأعوام (1995 لغاية 2002)، وبما يشير ويعبر عن الزيادة التدريجية في البرامج والأهداف لكل سنة بالقياس مع السنة التي سبقتها:



الأنموذج رقم (4): الأنموذج التدريجي في صنع القرار للسياسة العامة

ثالثا: انموذج الفحص المختلط Mixed Scanning Model

لقد دعا العالم الاجتماعي (اميتا اتزيوني Amitai Etzioni)، إلى إيجاد أنموذج توفيقي في عملية صنع القرار واتخاذه يأخذ بجانب معين وهام، من أساسيات الأنموذج الكلي الرشيد، كما يأخذ بالإضافة إلى ذلك بجانب معين وهام، من أساسيات الأنموذج التدريجي، بما يحقق ويوفر لعملية صنع القرار واتخاذه، الاستفادة من المعطيات العقلانية، وأيضا من المعطيات التدريجية، وبالشكل الذي يؤدي إلى صنع السياسة العامة، التي يمكن أن توصف بالحركية والديناميكية، وكذلك توصف بالعملية والواقعية، وبالتالي تجنيب السياسة العامة، مثالية الرشادة، ورتابة التدريجية، كخيارات دالة على نماذجها المحددة بها، فيما لو أخذت وحدها، دون الأخرى.

ويمكن بيان خصائص ومعالم هذا الأنموذج (الفحص المختلط) في القرارات من خلال تناولنا للمحاور الآتية [12]:

1. **انتقادات (اتزيوني) للأنموذج الكلي الرشيد**

فقد تضمنت رؤيته للأنموذج الكلي الرشيد، بوصفها رؤية انتقادية، ما يأتي[13]:

- يتوهم الأنموذج الكلي الرشيد، حين يدعي المعرفة الكلية الشاملة من قبل متخذ القرار بجميع الخيارات والبدائل، وما يترتب من النتائج المحتملة عن كل بديل منها، حيث لا يمكن تحقيق ذلك على الصعيد العملي والواقع الفعلي الذي يمكن تحقيقه أو إقامته.
- يتوهم الأنموذج الكلي الرشيد، حين يدعي القدرة المعرفية والتحليلية الدقيقة، في ترتيب وتصنيف البدائل المتعلقة باتخاذ القرار، بحسب أهميتها وعوائدها بدءا من البديل الأكثر أهمية ثم الذي يليه، فالأقل، فالاوطأ، وهكذا، حيث يفترض هذا الأنموذج الكلي الرشيد السيطرة التامة والشاملة على موضوعات القرارات ومحتوياته، وفي الحقيقة ان هذا الأمر مبالغ فيه ولا يمكن تحقيقه بسهولة ويسر، خاصة مع تنوع القيم وكثرة المتغيرات الداخلة في موضوع القرار.
- ان الأنموذج الكلي الرشيد غير واقعي، ويتسم بطابعه الخيالي أو الطوباوية Utopianism.
- ان صانع القرار هو إنسان ليس بمقدوره امتلاك العقلانية الكاملة، وأن الأهداف بدورها لا توضع في العادة بطريقة علمية خالصة، كما لا تترجم دائما إلى أرقام، لأجل أن يتم ترتيبها حسب أهميتها، ذلك لان الناس قد يختلفون حول ابسط الامور وأسهل الأشياء.
- ان طبيعة الوظيفة في حقل الإدارة، ليست واحدة أو متماثلة في مستوياتها، كما يتصورها الأنموذج الكلي الرشيد، وكما تصورها النظريات العقلانية في الإدارة، حيث ان الوظيفة في حقيقة الأمر، تكون على مستويات مختلفة تتفاوت فيها تأثيرات العوامل السياسة (غير العقلانية)، بالشكل الذي يجعل من النظريات العقلانية صالحة ضمن مستوى محدد أو معين، وغير صالحة ضمن مستوى آخر.

2. انتقادات (اتزيوني) للأنموذج التدريجي

تجلت انتقادات اتزيوني للأنموذج التدريجي، من خلال النقاط الهامة الآتية[14]:

- إن الأنموذج التدريجي الذي قدمه (لندبلوم) في القرارات، يقوم على الافتراض المنتقص وهو: أن الإنسان لا يعرف جميع البدائل، وإنما يركز فقط على البدائل، التي تختلف اختلافا سطحيا عن السياسات العامة القائمة، ولا يهتم بجميع نتائج البدائل، ويأخذ تعريفا واحدا للمشكلة أو القضية المطروحة، بطريقة مرحلية، تجسد أساليب المساومة بين الفئات الاجتماعية المتعددة (جماعات الضغط، والأحزاب السياسية، ومجموعات المصالح، والنقابات، والاتحادات)، في حل تلك المشكلة، والتوصل إلى سياسة عامة اجتماعية تعنى بالمصالح القائمة للفئات الاجتماعية المتعددة.

  ويرى (اتزيوني) أن كل هذا الافتراض في القرارات، لا يعكس في حقيقة الأمر ديمقراطية أو مشاركة أو جماعية القرار، وإنما هو افتراض هش يعبر فقط عن رغبات المجموعات القوية والمتماسكة والمنظمة بصورة جيدة، على حساب المجموعات الصغيرة وغير المنظمة والتي تتصف بالبساطة وعدم القوة وبحالات الفقر، بوصفها تعيش على هامش الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حيث ستبقى هذه المجموعات الصغيرة بعيدة عن برامج السياسة العامة، وتبقى مغمورة في النسيان، ولا يسمع لها رأي ولا يهتم لها بوجود فعلي في الحياة.

- ان الأنموذج التدريجي يركز على حاضر المؤسسة وماضيها، ويتجاهل التحولات المستقبلية التي تهم المؤسسة المعنية باتخاذ القرار، حيث ان عملية التخطيط للمستقبل، ستكون بطيئة ومتعثرة وعشوائية، وغير متواكبة مع التغييرات المطلوبة في السياسة العامة، وبالتالي فإن الأنموذج التدريجي قد لا يؤدي إلى بلوغ أي هدف واضح.
- ان الأنموذج التدريجي يعكس توجهات الأنموذج المحافظ والاستكانة، من خلال دعمه وحرصه على بقاء ودوام الأوضاع الحالية للسياسة العامة، وعبر ترويجه وإشاعته لما يسمى (أيديولوجية أو عقلية الجمود)، حيث إنه يرفض ويعارض التغييرات والتحولات الجذرية الشاملة أو القرارات الكبيرة الأساسية، ويدعو إلى التركيز على القرارات الصغيرة المحدودة الآثار والأهداف.

- ان قرارات النموذج التدريجي تسهم في خدمة القرارات الصغيرة، وبالتالي فهي ذات فائدة محدودة، حيث ان الأنموذج التدريجي لا يتناسب مع القرارات الكبيرة والأساسية

الهامة والخطيرة مثل: إعلان الحرب، وتبدلات المواقف السياسية والتحولات الاقتصادية، لم يحسب ذلك الأنموذج حسابه جيدا، في ان مثل تلك القرارات الكبيرة، هي التي تحدد وترسم المسارات المستقبلية للأمم والشعوب والدول.

- ان قرارات الأنموذج التدريجي (الصغيرة) تظل قاصرة، وليس لها أي فائدة أو معنى، ما دامت لا تأخذ أو تستمد توجيهاتها من وجود قرارات أساسية كبيرة، حيث ان القرارات الصغيرة تعجز عن مواجهة القضايا الكبرى والمصيرية، وتصبح عاجزة عن مجاراتها. ولهذا يصبح من اللازم والضروري إيجاد أنموذج جديد يجمع بين القرارات الأساسية الكبيرة، التي تحدد وتوضح المسار العام للقرارات التدريجية الصغيرة، وتجعلها مندرجة وسائرة عبر الطريق الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف الكبيرة وما تسعى إليه القرارات الأساسية الكبرى، وبالشكل الذي يحقق ويساعد على تنفيذ القرارات بطريقة سليمة مستمدة من روحية القرارات العميقة، لتكون دافعة وضابطة ومفعلة لتلك القرارات التدريجية، وهذا ما يوفره أنموذج (الفحص المختلط) كخيار ثالث في صنع القرارات واتخاذ السياسة العامة.

3. فحوى أنموذج الفحص المختلط

يقوم أنموذج الفحص المختلط (الاتزيوني)، على مجموعة أسس، وشواهد عملية وأمثلة واقعية، تتمثل فيما يأتي من المنطلقات:

أ. شواهد الارتباط المختلط

حيث يرى (اتزيوني) أن عملية التخطيط وعملية التنفيذ، وظيفتان متكاملتان، ضمن عملية صنع السياسة العامة، وهذا يعني أن مرحلة إعداد السياسة العامة تتطلب تبني أو اعتماد الأنموذج التدريجي إذ أن الأساليب الرشيدة تسهم في وضع وتحديد الخطوط العريضة والعامة في مجال السياسة العامة، بينما الأساليب التدريجية تسهم في تطويع تلك السياسة العامة، وجعلها متوافقة أو متكيفة مع مقتضيات الواقع السياسي والاجتماعي للإدارة الحكومية[15].

ويسوق لنا (اتزيوني) المثال المناسب لأفكاره، من حيث تبرير الحاجة وإقامة التوفيق المزدوج بين الأنموذج الكلي الرشيد والأنموذج التدريجي والانطلاق بتوجه ثالث مشترك لنحو أنموذج ثالث هو (الفحص المختلط)، حيث يرى (اتزيوني)[16]:

- إن الأقمار الصناعية لأغراض التنبؤ بالحالات المناخية، تستخدم نوعين من آلات التصوير للفضاء وللمحيط الجوي.
- وفي ضوء الأنموذج الكلي الرشيد للتنبؤات الجوية، يقتضي الأمر نصب آلات تصويرية متعددة الرصد ومراقبة الأجواء المحيطة وتسجيل التغيرات بشكل مستمر ودوري، وفي هذه الحالة يستلزم الأمر التعامل مع معلومات كثيرة، تتطلب جهودا تحليلية متواصلة ومكثفة، تتجاوز الإمكانيات المتاحة، لأجل معرفة تقلبات العواصف والرياح وتشكيلات الغيوم وطبيعتها وحركتها، فضلا عن اتجاهات الأعاصير وكميات الأمطار المتوقع سقوطها، حيث ان عمل آلات التصوير ضمن هذا النوع، يتمثل في التقاط صور من زاوية عريضة كبيرة، تغطي مساحة واسعة من السماء، وبتفاصيل عامة جدا.
- اما في ضوء الأنموذج التدريجي للتنبؤات الجوية، فإن الأمر يقتضي الاكتفاء بمراقبة الأجواء المحيطة والقريبة، والاقتصار على رصد التغييرات الطارئة على الطقس الاعتيادي، تاركا المعلومات الأخرى، التي قد تكون ضرورية في معرفة الطقس للمناطق البعيدة، حيث أن عمل آلات التصوير، ضمن هذا النوع، يتمثل في التقاط صور من زاوية ضيقة- محدودة، تغطي مساحة قليلة من السماء، وبتفاصيل دقيقة جدا.
- وفيما يختص بأنموذج الفحص المختلط، فإنه يتضمن النظرة المزدوجة التي تأخذ من كلا الأنموذجين السابقين (الأنموذج الكلي الرشيد، والأنموذج التدريجي) في استخدامهما لآلات التصوير، حيث يستخدم أنموذج الفحص المختلط العدسة التصويرية العريضة التي ترصد كل أجزاء السماء ومساحاتها الواسعة، بتفاصيلها العامة، مثلما يتناولها الأنموذج الكلي الرشيد، ويستخدم أيضا إلى جانب ذلك، العدسة التصويرية الضيقة، التي ترصد جزءا محدودا من مساحة السماء، بتفاصيله الدقيقة، مثلما يتناولها الأنموذج التدريجي.
- ان أنموذج الفحص المختلط، يسمح لمتخذي القرارات في السياسة العامة بتوظيف طرق الأنموذج الكلي الرشيد، إضافة إلى طرق الأنموذج التدريجي في وقت واحد، وضمن مواقف مختلفة، حيث يسمح أيضا بالتوظيف المناسب لكل من الأنموذجين معا. ففي الظروف المعينة والمحدودة، يكون الأنموذج التدريجي المناسب لمعالجتها، بأكثر من الظروف الشاملة والواسعة، التي يكون الأنموذج الكلي الرشيد هو المناسب في معالجتها.

هذا ويمكن زيادة التوضيح من خلال المثال الآتي أيضا[17]:

- ان أنموذج الفحص المختلط ينطوي على خيارين مشتركين في النهوض به، وكمثال على ذلك نأخذ كيف يمكن للرسام رسم لوحته الفنية عن منظر طبيعي معين من خلال اعتماده وتوظيفه لأنموذج الفحص المختلط.
- حيث يبدأ الرسام برسم الأشكال بطريقة تقريبية، وهذا يعني أخذا بالأنموذج التدريجي.
- ثم ينتقي الرسام ثلاثة أو أربعة أشكال من المنظر الطبيعي، فيباشر رسمها بشكل تفصيلي دقيق، وهذا يعني أخذا بالأنموذج الكلي الرشيد.

ويتضح من هذا المثال، ان الرسام إذا رغب في رسم اللوحة في إطار الأنموذج الكلي الرشيد، فيتوجب عليه رسم جميع التفاصيل وقد لا يتسع وقت الرسام ولا موارده وإمكانياته ولا وقته ولا مزاجه لإتمام ذلك.

أما إذا رغب الرسام في رسم اللوحة في إطار الأنموذج التدريجي، فيتوجب عليه ان يرسم الأشكال بصورة تقريبية ويتجاهل التفاصيل المميزة، وبالتالي فإن جهوده ستكون غائمة، ولا تعكس قدراته جيدا، ولا يمكن ان تفصح عن موهبته الحقيقية والفنية.

ب. الإطار الفكري لأنموذج الفحص المختلط

شكل أنموذج الفحص المختلط، ردا على السلبيات التي يتمخض عنها كل من الأنموذج الكلي الرشيد، والأنموذج التدريجي وهو في هذا يمثل اعتبارين هامين هما[18]:

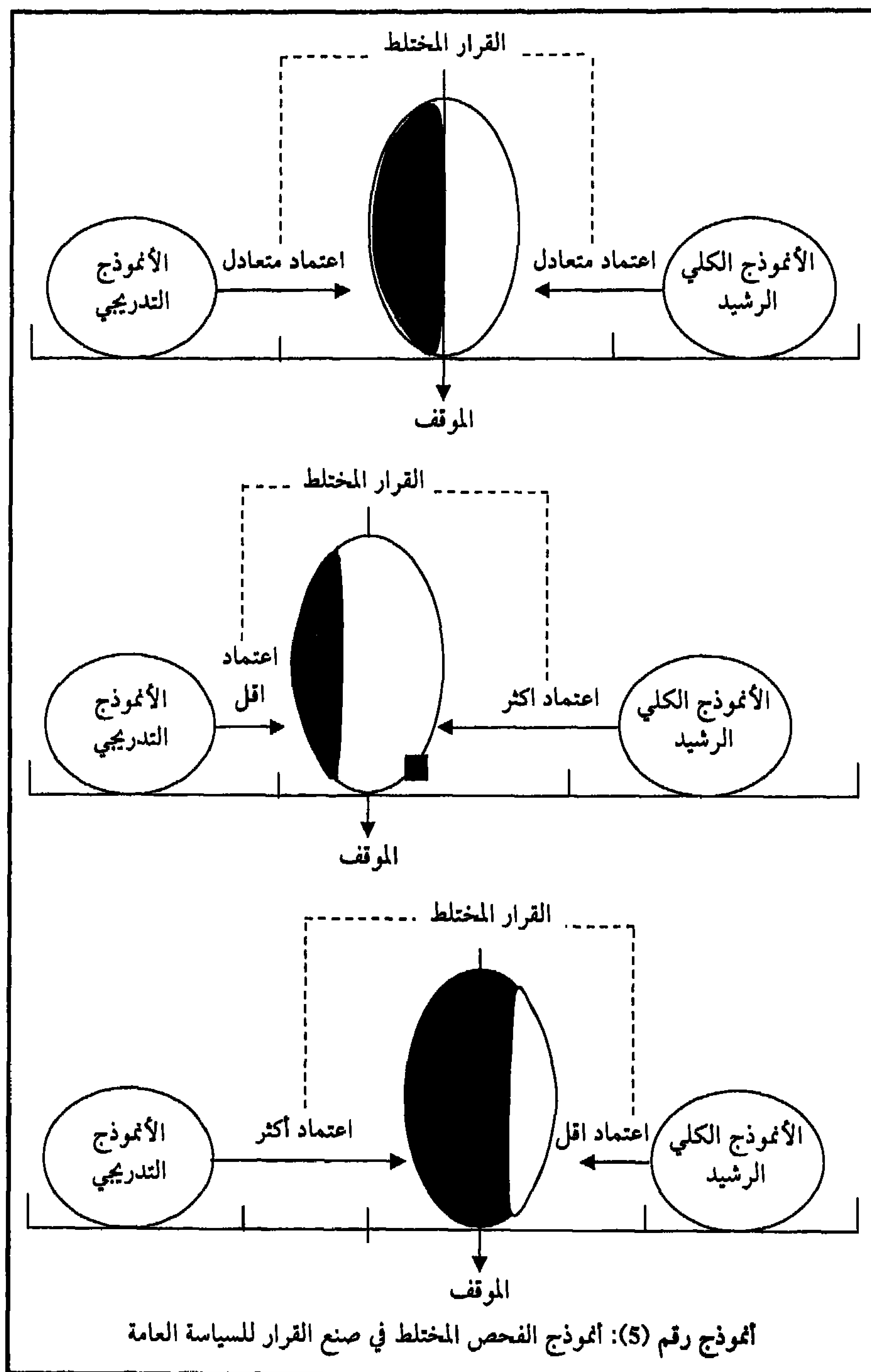
- انه أنموذج يقدم وصفا واقعيا للخيار الراجح الذي يمكن لمتخذ القرار ان يعتمده ضمن المجالات المتنوعة والكبيرة.
- انه الدليل العملي لمتخذ القرار الفعال، الذي يتيح له الاسترسال في الملاحقة والتعقيب وإجراء التطويرات على المخرجات والتنفيذ.

وقد حاول (اتزيوني) ان يخلق تآلفا ومزجا بين الأنموذج الكلي الرشيد، وبين النموذج التدريجي، حيث استقى من الأول نظرته الكلية وتركيزه على الكلي والشمولي بغير تفاصيل، واستقى من الثاني نظرته الجزئية وتركيزه على الخلايا والتفاصيل، وبالتالي أقام (اتزيوني) دمجا قائما على التحليل والبحث والاختبار والتقويم بين ما هو (استخلاص إجمالي – Summative)، كما دعا إليه الأنموذج الكلي الرشيد، وما هو (بناء تأسيسي Formative)، كما دعا إليه الأنموذج التدريجي، ما يشكل منطلقا هاما في معرفة وتحليل

وتقويم البرامج القائمة من قبل السياسة العامة، بصورة وافية ومدركة، وبيان الجوانب المتعلقة بالبناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وتحليل متغيراتها وآثارها ومحدداتها، ودورها في عملية صنع القرار واتخاذه، مما له علاقة بقضايا السياسة العامة وعملياتها، على مستوى الصنع والتنفيذ والتقويم[19].

وفي ضوء هذا، فإن أنموذج الفحص المختلط يأخذ بالعقلانية والرشد، عبر العناية الواضحة بالتفاصيل، ويأخذ من التدريجية، عبر العناية بالنتائج المهمة، ليشكل من الميزتين خيارا ثالثا وسطا، مستوعبا لمزايا النماذج السابقة، وفي الوقت ذاته يحقق التحرر من عيوبهما، أي ان أنموذج الفحص المختلط يعمل على الابتعاد عن لا معقولية الأنموذج الكلي الرشيد، كما يعمل على الابتعاد عن عشوائية الأنموذج التدريجي، حيث ان متخذ القرار، في ضوء أنموذج الفحص المختلط، يولي اهتماما ببعض البدائل، وليس كلها، ثم يتناول من بين هذه البدائل بعضها تحديدا ويدرسها بإضافة وتوسع، ما يمكن متخذ القرار في نهاية الأمر، من أن يقيّم بدائله ويرتبها ترتيبا منطقيا، يستند إلى الفاعلية والجودة والفائدة المضافة، التي يطمح إليها متخذ القرار[20].

وفيما يأتي نقدم الأنموذج رقم (5) المقترح، الذي يعبر عن أنموذج الفحص المختلط في عملية صنع القرار للسياسة العامة، من خلال تعدد طرائق أنموذج الفحص المختلط في التعامل مع مدخلاته لاتخاذ القرار.



أنموذج رقم (5): أنموذج الفحص المختلط في صنع القرار للسياسة العامة

رابعا: أنموذج نظرية اللعب Game Theory Model

ينطلق هذا الأنموذج من مقدمات فكرية وتوجهات سلوكية، مفادها: ان من الصعب استيعاب الثقافة الإنسانية، وفهم أبعادها، إلا عندما يتم التعامل مع الإنسان، من منطلق انه (لاعب Player)، كما أن الأفراد ينخرطون في دائرة من اللعب المتواصل منذ طفولتهم وطيلة أيام حياتهم، وضمن مختلف الجوانب والأمور، وابتداء من العلاقات العاطفية والوجدانية، وحتى العلاقات التخاصمية والتنافسية والحربية، بالإضافة إلى عصرنا الراهن، وباتت كثير من الدراسات فيه، تنظر إلى السلوك الإنساني، بوصفه نوعا من أنواع اللعب أو المباريات، كجزء واقعي، يعبر كما يتفق مع كثير من الانفعال، والسلوكيات، التي تقوم في السلوك الاجتماعي والحياتي والبيئي، مثل: المساومات التي تجري بين العمال والإدارة، أو التنافس في الأسعار بين عدد من المؤسسات الصناعية والتجارية، أو المفاوضات بين الدول للحد من انتشار الأسلحة المحظورة، أو استراتيجيات الحرب وخوض المعارك، أو التنافس بين المرشحين في اختيار الدعاية الإعلامية وإقامة الثقل على فئات الناخبين في المجتمع، وغير ذلك[21].

لقد ظهرت نظرية الألعاب، في أوائل الأربعينيات من القرن العشرين المنصرم، أثناء الحرب العالمية الثانية، من خلال الكتاب الذي ألفه العالمان (جون فون نيومان John Von Neumann وهو عالم رياضيات) و(اوسكار موركنستيرن Oskar Morgenstern وهو عالم اقتصاد) والكتاب بعنوان (نظرية الألعاب والسلوك الاقتصادي)، وقد شكل هذا الكتاب استخداما كبيرا لنظرية الألعاب في مجالات الإدارة والمهام الإدارية، وما يرتبط بعملية اتخاذ القرارات، بوصفها مجالات تعمل في ظل أوضاع المخاطرة وحالات عدم التأكد، وتشوبها العلاقات الإنسانية المتداخلة، والسلوكيات المتغيرة، الناتجة عن الصراع أو التعاون أو التداخل المتمازج بينهما، حيث إن نظرية الألعاب، تعنى بموضوع التخطيط الذي يقوم به المعنيون ممن ليس لهم سيطرة تامة على الأشخاص الآخرين الداخلين في نطاق مهامهم وبيئتهم، وممن تربطهم معهم ظروف العمل وأية ظروف أخرى[22].

ويمكن ان نتناول نظرية اللعب، بوصفها أنموذجا في عملية اتخاذ القرار للسياسة العامة، من خلال توضيحنا للمحاور الآتية، التي تغطي هذا الجانب:

1. المكونات المنهجية والمعرفية لنظرية اللعب

تمثل نظرية اللعب، وسيلة حديثة يمكن توظيفها واستخدامها، في سبيل اتخاذ القرارات، ضمن المواقف والحالات المطلوبة، والتي تتسم بوجود صراع واضح بين الوحدات أو العناصر المتنافسة أو المستقلة، سواء كانت تلك الوحدات، فردا أو منظمة أو جماعة حكومية، حينما لا تتمكن تلك الوحدة من السيطرة التامة والوافية، على مجمل العوامل المؤثرة على نتائج تطبيق اللعبة، حيث تتضمن هذه النظرية عددا من الأساليب والمفاهيم، التي ينبغي معرفتها، لأجل تطبيق آلياتها والتوصل إلى نتائجها، وهي[23]:

أ. اللعبة: بوصفها مجموعة قواعد محددة لما يجب أو لما يمكن ان يفعله اللاعب، وهي تجسم موقفا تنافسيا بين اللاعبين، سواء أكان هذا الموقف اقتصاديا أو سياسيا أو إداريا أو عسكريا، وغير ذلك، حيث يسعى كل طرف من جهته، ضمن هذه اللعبة، نحو تحقيق غاياته وأهدافه، وفق ما تقتضيه المصلحة التي يعمل على تحقيقها، وفي ضوء الإجراءات وتلك القواعد المعروفة والمتكاملة إزاء اللعبة، التي ينبغي أن تتوفر فيها العناصر الآتية بشكل لازم، وهي:

- قواعد اللعبة: من حيث إن لكل لعبة قواعدها الموضوعة مسبقا، والتي تحدد القواعد والأنشطة الأولية لتحركاتها.
- العائد: من حيث إن وراء كل لعبة عائدا معينا، يتمثل بالربح أو المنفعة أو الخسارة.
- الاستراتيجيات: وتمثل الخطط المعبرة عن تحركات اللاعب ومنافسه خلال المباراة من حيث كونها استراتيجيات مطلقة يلعب ضمن إطارها اللاعب طيلة الوقت، أو كونها استراتيجيات مختلطة، كمعيار متنوع للقرار في ضوء الموقف وفي ضوء مجموعة محددة من الاحتمالات.
- اللاعبون: وهم الأشخاص أو الوحدة التي تلعب إزاء ما يقابلها من الأشخاص أو الوحدات، بشكل متناظر، حيث يكون اللعب إما بين شخصين بمجموع صفري، بحيث يترتب عنه كون ما يكسبه طرف ما يساوي ما يخسره الطرف الآخر، أي ان مجموع القيم المتبادلة يبقى ثابتا.

كما يمكن ان يكون اللعب بين شخصين بمجموع غير صفري، بحيث يترتب عنه التنافس والتعاون بين الطرفين، وليس بالضرورة ان ما يكسبه طرف يخسره الطرف الآخر، إذ يمكن أن يخسر الطرفان معا أو يكسبا نتيجة المباراة.

ب. المباراة: وتمثل التطبيق السلوكي الخاص لقواعد اللعبة، الذي يؤدي إلى نتيجة معينة واضحة.

2. **دور انموذج نظرية اللعب في عملية صنع القرار واتخاذه**

يمثل دور أنموذج اللعب جدلا مثيرا حيال عملية صنع القرار واتخاذه، حيث ان تعريف نظرية اللعب، يعني أنها[24]:

- "طريقة لدراسة صناعة القرار في حالات الصراع".
- "طريقة معينة بأوضاع يكون السلوك الأفضل لكل طرف فيها معتمدا على قدرته على ما سيفعله الطرف الآخر، وهذا يعني التمييز بين العاب الاستراتيجية وألعاب الحظ".
- "إمكانية لتطبيق النظرية على المجال الاجتماعي".

ويرى (ثوماس داي) أن نظرية اللعب، تمثل أنموذجا، يمكن من خلاله النظر إلى السياسة العامة، بوصفها خيارا عقلانيا، ضمن مواقف متنافسة، ويمكن أن يؤدي إلى اتخاذ قرار عقلاني مدروس، من قبل المشاركين، ولا يعتمد هذا الأنموذج على اختيار الحل الأحسن، بل عبر الحصول على أحسن النتائج التي يمكن تحقيقها، وهذا يعتمد على ما سوف يقوم به الطرف المقابل أو الآخرون، ما يعكس العلاقة الارتباطية التابعة بين عناصر اللعبة، وان هذا الأنموذج يمكن استخدامه في القرارات حول الحرب والسلام، والأسلحة النووية Nuclear Weapons، والدبلوماسية الدولية، والمساومة، وتشكيل الأحزاب والاتحادات، وبناء التحالفات في البرلمان، أو في الأمم المتحدة، وفي مختلف المواقف الأخرى الهامة المتعلقة بقضايا السياسة، حيث يمكن ان يكون اللاعب إما[25]:

- شخصا Individual.
- او جماعة Group.
- او حكومة وطنية National Government.

كما يمكن ان تكون مستويات اللعبة ضمن ثلاثة أنماط معبرة عن اتخاذ القرار وهي: "الأعلى High، والوسط Middle، والواطئ Low" [26].

بحيث يمكن أن يصبح أنموذج نظرية اللعب، مدعاة للتكيف والتعامل السلوكي الذي يتناسب مع حقيقة التوقع الاحتمالي إزاء سلوك الآخرين، ومدعاة لقيام الاتفاق في السياسة العامة، فضلا عن كونه أنموذجا يستحضر الأساس الذي تقوم عليه نظرية اللعب وهو

(الاستراتيجية) بوصفها دالة على كيفية صنع القرار العقلاني، الذي جرى تبنيه عبر منظومة الحركات المفضية لانجاز أحسن نتيجة متاحة، عقب التحليل المتوقع لغالبية الحركات، التي سيسلكها الخصم المقابل، حيث يتجسد من خلال هذه الاستراتيجية العمل بمبدأ (Minimax) كمبدأ عقلاني يسعى من خلاله كل طرف إلى زيادة مكاسبه إلى أقصى درجة ممكنة، أو تخفيض خسائره إلى أدنى درجة ممكنة، كتوجه عقلاني يأخذ بأطر التوازن واستمرارية المحافظة على الوضع القائم، مثلما تعمل به حركية السياسة العامة المحافظة، في الوسط الاجتماعي(27).

إن دور أنموذج نظرية اللعب في عملية صنع القرار واتخاذه، يتجلى عبر مجموعة الفوائد والاستخدامات ذات العلاقة، وهي كالآتي(28):

- يمثل أنموذج نظرية اللعب، أداة تحليلية جيدة في مجال السياسة العامة وفي دراساتها عبر جهود علماء السياسة والمجتمع.
- ان أنموذج نظرية اللعب، يمكن ان يكون مرشدا عمليا لصنع السياسة، من قبل الموظفين الحكوميين.
- ان أنموذج نظرية اللعب، قد يسهم في إلقاء الضوء على جوانب صناعة القرار، ويساعده على تجاوز الوصف اللفظي للمشكلة، ويمده بالقدرة على فهم المشكلة من زاوية معمقة، تجعل من منهجية التحليل لها أكثر تعمقا.
- يسهم أنموذج نظرية اللعب، في تقديم صياغة رياضية للنتائج حول كل حركة للبديل في عملية صناعة القرار، ومن ثم اختيار البديل ذي النتائج الأفضل.
- يقدم الأنموذج لنظرية اللعب، الطريقة الذهنية التي يمكن من خلالها حساب السلوك الأفضل بطريقة عقلانية، لمواجهة سلوكيات ومواقف يراد مواجهتها والتغلب عليها.
- إن أنموذج نظرية اللعب، يعزز من عملية اتخاذ القرارات، من خلال التفاعل بين التحركات والمواقف المضادة، حيث تدفع نحو تعديل الاختيارات من قبل اتخاذ القرار.

3. الإمكانية التطبيقية لأنموذج نظرية اللعب في عملية اتخاذ القرارات للسياسة العامة

إن العناصر التي ينبغي توفرها في أنموذج نظرية اللعب، تتطلب ترجمة عملية مناسبة لغرض نقل مفاهيمها، إلى واقع الحياة العملية في عملية اتخاذ القرارات المطلوبة للسياسة العامة، بالشكل الذي يجعل من هذا الأنموذج مجسدا لحالات التناقض أو المنافسة أو الصراع، وكون الحكومة أو صناع القرار أو المنظمة العامة، أو السلطات المعنية بصنع السياسة العامة،

هي الجهة اللاعبة، وبالمقابل هناك الجهة الأخرى، التي تتضمن المواقف والطلبات والخيارات الاجتماعية والبيئة الخارجية، بحيث يكون أنموذج نظرية اللعب مشابها لوضعية المنظور النظمي، من حيث إن له مدخلات ومخرجات، ووظائف وعمليات وتفاعلات متجاذبة، يمكن أن تنعكس من خلال السلوكيات والأنماط الآتية، التي تتضمنها أصول نظرية اللعبة وقواعدها[29].

أ. **التطبيق في ضوء اللعبة الصفرية Zero Sum Game**

حيث تنتهي اللعبة في ضوء الاتجاه الصفري، بما يساوي مثلا (+1) للطرف الرابح على حساب (-1) للطرف المقابل (الخاسر)، وأن قيمة (1) تعتمد على قيمة الرهان صعودا أو نزولا.

وفي عملية اتخاذ القرار، تشير اللعبة الصفرية إلى حالة المنافسة ضمن مجال السياسة العامة مثلا بين مرشحين للفوز بمقعد في البرلمان، أو عند التصويت على قرار تنافسي إزاء قضية مطروحة، أو عند حصول الصراع بين قوتين عسكريتين على موقع محدد من الأرض مثل الصراع العربي الإسرائيلي.

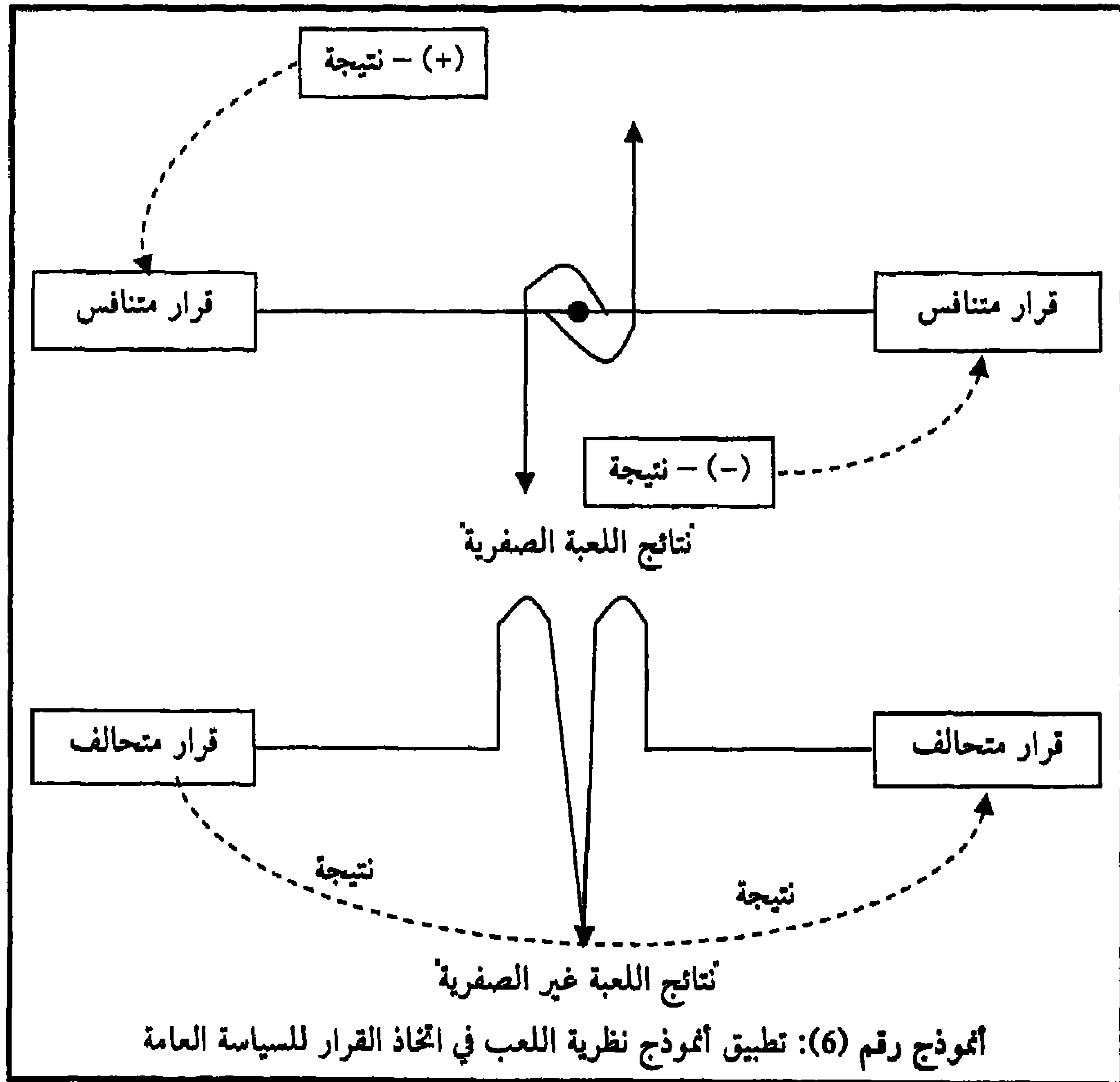
ب. **التطبيق للأطراف المتعددة في ضوء اللعبة غير الصفرية Non Zero – sum Game**

حيث تمثل اللعبة غير الصفرية محافظة على مصالح المشتركين، وبالتالي فإنها تسهم في بناء التحالفات، مثل تلك التحالفات لضمان الأمن، وإيجاد صيغة توفيقية، تضمن التقسيم العقلاني للمكاسب Rational Division of Spoils، في ضوء الاتفاقات والمساهمات لكل طرف، وهذا ما تترجمه القرارات المتخذة في السياسات العامة الخارجية والدولية، في بناء التحالفات ومواجهة الصراعات وإقامة المبادلات التعاونية بين الأطراف. وهذا النمط من اللعب قد يأخذ أشكالا متعددة مثل[30]:

- **الألعاب الفرعية Subgames**: التي تمثل سياسات عامة وقرارات تتضمن طابع العلاقة الثنائية الفردية بين جهتين مثل علاقة روسيا مع الولايات المتحدة الأمريكية، أو علاقات المنظمة الإدارية مع نقابات العمال.
- **الألعاب التحالفية N-Person Games**: مثل العلاقة بين حلف وارسو وحلف شمال الأطلسي.
- **اللعبة العالمية Universal Game**: مثل العلاقات القائمة بين الأمم المتحدة والمنظمات العالمية الأخرى أو مع المنظمات الإقليمية، كالعربية والإفريقية وعدم الانحياز.

وهذا كله يعبر عن كون السياسة العامة وعملية اتخاذ القرارات، تشكل ربطا متسلسلا، تجري عبره منظمة متصلة من الألعاب الثنائية أو النوعية المتواكبة Simultaneous Subgames، التي تتصف بحالات التغيير المستمرة نوعا وفي أعداد اللاعبين والجهات، وفي تنوع النتائج والمكاسب من وقت لآخر ومن موقف سابق إلى موقف لاحق.

ونقدم الأنموذج المقترح الآتي رقم (6) الذي يوضح تطبيق أنموذج نظرية اللعب في اتخاذ القرار للسياسة العامة.



أنموذج رقم (6): تطبيق أنموذج نظرية اللعب في اتخاذ القرار للسياسة العامة

خامسا: أنموذج الاختيار العام Public Choice Model

إن أنموذج الاختيار العام، هو ذلك الأنموذج الذي يرى أن السياسة العامة، يمكن وصفها باتخاذ القرار الجماعي، الذي يعبر عن مجموعة الأفراد الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الذاتية[31].

وهذا يعني أن الاختيار العـام، يمكـن أن يعـرف كدراسـة اقتـصادية في صـنع القـرار واتخاذه، من خلال قدرة العلوم السياسية، في تطبيق المضامين والتحليلات الاقتصادية، علـى عملية صنع السياسة العامة، وعلى اتخاذ القرارات المرتبطة بهـا، بالـشكل الـذي يترجـم لنـا فعليا، حقيقة كون منهجية الاختيار العام، في اتخاذ القرار، هي منهجية ذات طابع اقتـصادي، من منطلقين أساسيين هما[32]:

المنطلق الأول: ويمثل الافتراض السلوكي الأساسي للاختيار العام، الذي يقوم علـى الأسباب الاقتصادية.

المنطلق الثاني: ويمثل الافتراض العقلاني الأساسي للاختيار العام، الذي يقـوم علـى أن الفرد عقلاني، يسعى لحو تعظيم المنفعة.

ان مكانة الاختيار العام، في ضوء ذلك، تكـون مندرجـة ضـمن محتويـات ومـساقات الفلسفة السياسية، التي تعكس بدورها المعطيات الاقتصادية، في عملية اتخاذ القـرار، بوصـفه اختيارا عاما تفضيليا، يجسم الخيارات الفردية عبر القرارات الجماعية[33].

وسوف نوضح الرؤية والمنهجية الدالة على هذا الأنموذج، من خلال تناولنا للمحاور ذات العلاقة الموضحة له، وكما يأتي:

1. الأساس الاقتصادي لأنموذج الاختيار العام

ان النظرية الاقتصادية، يتحدد موضوعها بشكل أفضل، من خلال ما يتوفر في طبيعـة عمليـة الاختيـار بـين البـدائل، المرتبطـة بمفـاهيم العـرض والطلـب، وبتخـصيص المـوارد، والأهداف، ونظام السوق، والمنافسة، وغير ذلك، ما يشكل منطلقا يمكن توظيفه في مجـالات أخرى من الاختيارات مثل: الاختيارات والقـرارات الـسياسة، أو اختيـارات الجهـات الـتي تصنع القرارات، وأيضا اختيارات الجهات التي تنفذها، وكذلك بالنسبة للاختيارات المتعلقـة بالقرارات الإدارية الحكومية، والمؤسسات والمنظمات العامة التي لا تهدف إلى الربح، حيـث يقوم الأساس الاقتصادي وتطبيق أدوات النظرية الاقتصادية، في عملية اتخاذ القرار، في ضوء الافتراضات الأساسية الآتية [34].

- إن صانع القرار، يسعى إلى تحقيق أفضل النتائج، من خلال سعيه نحو تحقيق أهدافـه، في إطار طاقته والحدود أو القيود التي يخضع لها.
- إن أي تغير في هـذه الحـدود أو القيـود، سـيترتب عنـه تغـيرات مماثلـة ومقابلـة لـه في الاختيارات والتفضيلات.

- إن النظرية الاقتصادية تختص بدراسة الظروف (بيئة الاختيار) التي في ضوئها ينزع متخذ القرار نحو الوصول إلى الاختيار الأفضل من وجهة النظر الاجتماعية.
- إن النظرية الاقتصادية تتخذ من منطق الاختيار منهجا لها، ويتسع موضوعها ليشمل نتائج وعواقب ذلك الاختيار الذي يقوم عبر اتخاذ القرار، وآثار التغيرات في الموارد المتاحة والقيود على ذلك الاختيار.

وبناء على ذلك يمكن توفر أساس اقتصادي، يصلح تطبيقه في المجالات التي تضمن اتخاذ القرارات الفردية أو الاجتماعية (السياسة العامة)، والتعبير عن السلوك الإنساني لاتخاذ القرار المعين في المواقف والأحوال، عقب الاختيار بين عدد من البدائل، في ضوء التحليل المتمثل للنفقة والمنفعة.

2. **المضامين الفلسفية لأنموذج الاختيار العام**

تزايدت أهمية مجال الاختيار العام خاصة بالنسبة للإدارة العامة، وقد انبثق مفهوم الاختيار العام، كمجال متطور له علاقة بعملية اتخاذ القرار، وبالتالي بمجالات الإدارة العامة، حيث أصبح الاختيار العام له عدة توجهات فكرية، فهو بالإضافة إلى تأكيده على الأنموذج الكلي الرشيد أو العقلاني، كأداة في صنع السياسة العامة، وفي اتخاذ القرارات المرتبطة بها، فإن الاختيار العام، يتعلق بطبيعة الحاجات والسلع العامة والخدمات الواسعة، التي تترجم العلاقات بين عملية صنع القرارات الرسمية، وبين ميول الناس وتوجهاتهم الفردية أو الجماعية، وكذلك بين المتطلبات الحكومية والمؤسسية، وطرائق العمل، والفجوة الحاصلة بين المنتجين ومستوى الأداء وبين اهتمامات المستهلكين، والاحتياطي الموجود من السلع والخدمات العامة[35].

وقد تعزز مجال الاختيار العام، عبر مجموعة مضامين فلسفية وأخلاقية أسهمت في بلورة الغايات التي تعبر عن ذلك الاختيار العام، من خلال الآتي:

- يرتبط مضمون الاختيار العام، بفكرة الوضع الأمثل أو أفضلية باريتو Pareto Optimality، عالم الاقتصاد والاجتماع الايطالي، المتضمنة المبدأ الأخلاقي، الذي ينطلق من ان الأفضلية أو شروط الوضع الأمثل في تحسين إمكانية وفائدة بعض الناس، يجب ألا تلحق ضررا بغيرهم، تخلصا من نزعة الشر، أي أنه لا حق لأي فرد أن يفرض تفضيلاته على الآخرين، وبالتالي لا يجوز الحكم على عمل معين بأنه عمل جيد، ما لم يحصل المتضررون منه على تعويض كاف، يوازي وينسجم مع أوضاع المستفيدين منه

أصلا، وفي هذا كله دعوة واضحة لتجنب التحيز أو التحزب وللميل لحو الموضوعية والثبات النسبي، إزاء بلورة الخيار العام في اتخاذ القرار وفي صنع السياسة العامة، وذلك من خلال الحكم الموضوعي، حيث يمكن الحكم على عمل ما أو سياسة عامة أو قرار، بأنه عمل جيد، من خلال كون جميع المتأثرين به، يوافقون على انه كذلك، على أساس مبدأ الاتفاق والاجتماع والتفاوض، الذي يهيئه علم الاقتصاد، ويمكن تبنيه في السياسة العامة، في ضوء اثر هذه السياسة العامة في الرفاهية الاجتماعية، وفي إرساء سلطة اتخاذ القرار على الموافقة التطوعية للأفراد المعنيين[36].

- يفترض أنموذج الاختيار العام، ان جميع القطاعات السياسات والاجتماعية، من ناخبين ودافعي ضرائب ومرشحين ومشرعين وبيروقراطيين، وكذلك الحكومات، كلهم يبحثون وراء زيادة منافعهم الخاصة، سواء كان ذلك في السياسة أو في داخل السوق. وفي هذا الصدد، يقول العالم البارز في أنموذج الاختيار العام الحديث، والحاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد (جيمس بوكنان James buchnan): ان الأفراد يجتمعون معا في سياسات معينة، من اجل مصالحهم المتبادلة، كما هو الحال أيضا وتماما، عندما يجتمعون داخل السوق، وبواسطة الاتفاق أو إقامة عقد Contract، فيما بينهم، فإنهم يستطيعون تعظيم مكانتهم، وبنفس الطريقة يستطيعون المتاجرة داخل السوق، وباختصار، فإن الناس يتبعون منافعهم الخاصة، سواء في السياسة أو داخل السوق، ولكن، حتى مع وجود هذا الدافع الخاص، فإنهم يستطيعون ان يتبادلوا المنافع من خلال صنع القرار الجماعي[37].
- ان نشأة الحكومة نفسها، يمكن ان ترجع إلى فكرة الاختيار العام، من منطلق قيام العقد الاجتماعي بينها وبين الأفراد، الذين يوافقون، من اجل منافعهم الخاصة، على إطاعة القوانين، وعلى دعم الحكومة، مقابل تلك المنافع الخاصة بهم، وحماية حياتهم وممتلكاتهم وحرياتهم.

وهنا يصرح دعاة ومؤيدو الاختيار العام، بأنهم الورثة الفكريون للفلاسفة السياسيين الانجليز، الذين يمثلهم (جون لوك John Locke)، بالإضافة إلى (توماس جيفرسون Thomas Jeffeson) الذي دمج مفهوم العقد الاجتماعي، في وثيقة إعلان الاستقلال الأمريكي، وبالتالي فإن إظهار المصلحة الشخصية أو الذاتية، يقود الأفراد لحو إنشاء عقد دستوري- حكومي، لحماية حياتهم وتجاربهم وممتلكاتهم، وهذا كله جعل من أنموذج الاختيار العام، يعي جيدا الدور الذي ينبغي على الحكومة القيام به، من خلال تأديتها

للمهام والوظائف، التي لا يستطيع السوق ان يقوم بها، وبالتالي فإن الحكومة عليها ان تعالج انهيار السوق في حالات معينة، عن طريق قيام الحكومة بتقديم البضائع والخدمات العامة، الأكثر شيوعا وانتشارا بين الناس، مثل خدمات الأمن والدفاع والحماية وما شابهها، وكذلك عن طريق السيطرة الخارجية للحكومة على السوق، مثل فرضها للعقوبات والغرامات التي تنظم عمليات التلوث في الهواء والماء، والسعي نحو التعويض الاجتماعي جراء ذلك[38].

3. تطبيق انموذج الاختيار العام في اتخاذ القرار وفي تقدير السياسة العامة

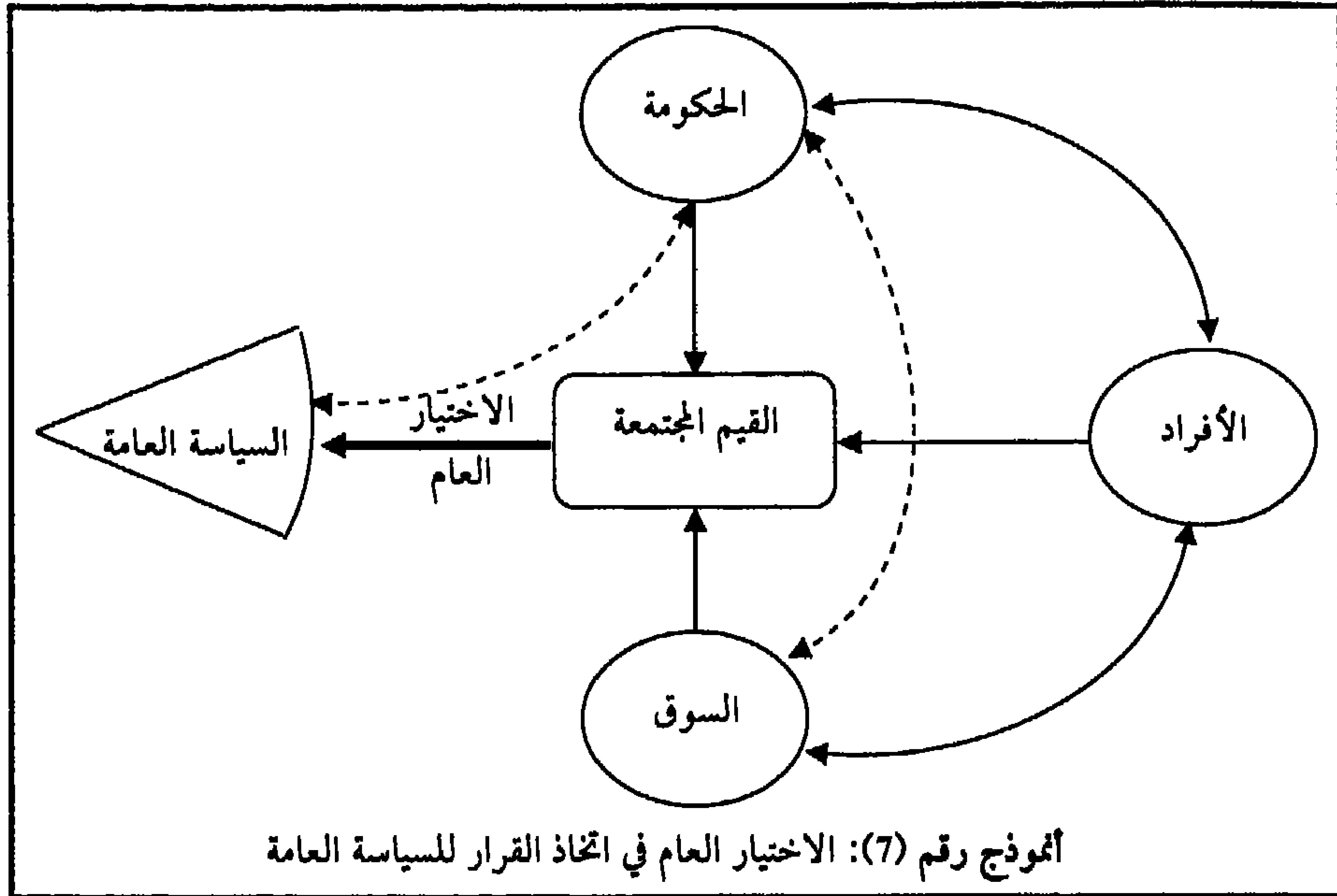
حيث يمكن توظيف مفاهيم الاقتصاد السياسي، لأجل إقامة العلاقة الواضحة، بين الاختيار العام وما يرتبط بعملية اتخاذ القرار والسياسة العامة. وهذه العلاقة قد تعبر عن طريقة جديدة، تصلح في تقدير أو تقويم اثر السياسة العامة، من خلال المثال الآتي الذي يسوقه لنا (نيكولاس هنري N. Henry)، حول تلوث الهواء، وأزمة الطاقة، ودور وسائل المواصلات: هناك نسبة تقرب من 60٪ من تلوث الهواء، وحوالي 40٪ من استهلاك الوقود، وبدلا من القانون الداعي إلى الحد من التلوث، عن طريق التقليل من استخدام الوقود، فإن الاقتصاديين – السياسيين، يجدون الحل المناسب الذي يتمثل في إقامة الضرائب، حيث يقولون، إن المواطن الذي يختار سيارة من نوع (كاديلاك) وليس من نوع (فولكس واكن) يسبب استهلاكا أكثر للوقود وتلوثا أكثر في البيئة، وليس على جميع المواطنين ان يتحملوا ذلك الضرر، كما عليهم في الوقت ذاته ألا ينكروا إزاء الغير امتلاكهم لسيارات (كاديلاك) ولا عندما يرغبون بشرائها. ولكن المنطق المقبول يستوجب ان تكون هناك ضرائب مفروضة، بحسب استهلاك الوقود، وبحسب مقدار ما تسهم به كل سيارة من التلوث في البيئة، فكلما ازداد التلوث الصادر عن هذا النوع من السيارات (الكاديلاك)، ينبغي ازدياد الضرائب على أصحابها، وبهذه الطريقة يستطيع المواطن ان يقتني السيارة التي يرغب بها، بما في ذلك سيارة (الكاديلاك)، مع العلم ان نسبة المواطنين الذين سيقدمون على امتلاك سيارة (الكاديلاك)، سوف تقل، بسبب ارتفاع الضرائب المفروضة عليها، وبذلك تتضح طبيعة التقدير للاختيار العام، بصورة واضحة[39].

إن ندرة الموارد، هي التي تحكم وتحدد حالات وظروف الاختيار الجماعي أو الاجتماعي، ومن الضروري التأكيد على أن الخيارات التي يطرحها الأفراد، ومن خلال عملية جمعها في إطار الأغلبية، تتحول إلى قرارات عامة ذات صبغة اجتماعية، وهكذا يعتبر خيار الفرد أو اختياره، وحدة أساسية، لغرض تحليل السياسة العامة، كما أن المصلحة

العامة، يمكن لها أن تفهم من خلال وصفها لمصالح الأفراد المعبرين عنها عن طريق اختياراتهم بالشكل الذي يدعو إلى تطور المجتمع، حينما تتم تلبية احتياجات الأفراد بدون التأثيرات السلبية على أساس آخرين، وأن كيفية استغلال المجتمعات الموارد المحدودة والقليلة، يرتبط بعوامل عديدة، مثل: الفائدة، التاريخ، الثقافة، السكان، أشكال الحكومات، الدوائر الاقتصادية، ولو سلّمنا بتعريف العلم المخصص للسياسة، بأنه دراسة حول من يحصل على ماذا؟ ومتى وكيف؟ من خلال الحكومة، لاتضح بأن السياسة تشتمل على ذلك الصراع حول تحديد الموارد، في ضوء تحقيق الفائدة للمجتمع، ما ينعكس على مفهوم السياسة العامة، التي تصبح بدورها نتيجة الصراع القائم في الحكومة، حول من سيحصل على ماذا؟

وإذا ما سلّمنا أيضا بتعريف العلم المخصص للاقتصاد، على انه العلم الذي يدرس التصرف الإنساني، كعلاقة بين الأهداف وندرة الوسائل، في ضوء الاستعمالات المتعددة، يمكن عقب ذلك كله القول الأكيد، بأن كلا من السياسة والاقتصاد يهتمان بدراسة التصرف الإنساني في النزاع على المصادر النادرة، بما يحث على التركيز نحو إقامة التعريف العملي الذي يحقق للسياسة العامة غاياتها، في إطار مقومات الاختيار العام، حيث أن السياسة العامة في إطار ذلك الاهتمام المشترك لكل من السياسة والاقتصاد، يمكن أن تعرف: بأنها تلك السياسة التي تشتمل على نشاطات الحكومة وعلى أفعالها، في تحويل الأهداف الخاصة -الفردية المتنافسة، إلى التزامات عامة، ويُعتبر بناء على ذلك أن السياسة العامة ذات قرارات هادفة، يتم إصدارها من قبل الأشخاص المخولين بذلك، عبر النظام السياسي، بسبب موقعهم الوظيفي ومسؤولياتهم في المجتمع[40].

ونقدم الأنموذج المقترح الآتي رقم (7) للاختيار العام في اتخاذ القرار للسياسة العامة



أنموذج رقم (7): الاختيار العام في اتخاذ القرار للسياسة العامة

سادسا: القيم الموجهة لسلوك صانعي القرار ومتخذيه في السياسة العامة

تعتبر القيم من أهم الموضوعات المؤثرة في سلوك صانعي القرار ومتخذيه، في السياسة العامة، فهي تعبر عن اتجاهات الفاعلين المعنيين بصنع القرار واتخاذه، وتعكس نظرتهم نحو العالم وما يحيط به، في ضوء وجهات نظرهم وأفكارهم وتقديراتهم للأشياء والمواقف والأمور، ويرتبط مع القيم التاريخ الشخصي لأولئك المعنيين خلال حياتهم وما مر عليهم من الحوادث الزمنية عبر مراحلها.

وتشكل القيم المنطلق السلوكي للأفراد، في جعل مهامهم وأعمالهم متصفة بالقبول الاجتماعي، من خلال المحركات الداخلية للأفراد ممثلة بالأفكار والمشاعر القوية، حيث تتجلى أهمية القيم في معرفة الاتجاهات والحوافز، وتلعب دورا هاما في الإدراك وطريقة التفكير، وبالتالي في طريقة اتخاذ القرار، على مختلف الصعد والمجالات التي يكون عليها الفرد، ويتمثل تأثير القيم عند الأفراد في قراراتهم ضمن مجالات الأعمال، كما يرى ذلك (كبسون Gibson)، وزملاؤه، من خلال ما يأتي[41]:

1. عند تصميم الأهداف ووضعها، حيث تبرز القيم أثناء عملية التقويم والحكم كضرورة في تحديد الغاية وبلورة الأفضليات.
2. في تطوير البدائل، لأجل عمل الحكم حول الاحتمالات المتعددة أو المختلفة.

3. في اختيار البدائل، حيث تؤثر قيم صانع القرار عند قيامه باختيار البديل.
4. عند تطبيق القرار، حيث يصبح معيار القيم وحكمه هاما، في اختيار معنى التطبيق والممارسة.
5. عند التطبيق والمراقبة، لأجل تصحيح الأنشطة والفعالية، بحيث تكون أحكام القيم مهمة في هذه الحالة.

وتتعدد قيم الأفراد بحسب شخصياتهم وخلفياتهم الأسرية والثقافية والدينية، وتتفاوت في ضوء ذلك التعدد، بحيث ان قيم الفرد تؤثر في اختيار البدائل وفي اختيار قياس الأداء وفي تحديد المقياس المناسب في عملية صنع القرار، وهذه القيم تتفاوت، كما تختلف من متخذ القرار هذا لمتخذ القرار ذاك، بموجب القيم المختلفة عند كل منهما، وفي ضوء ما تتضمنه هذه القيم من منافع.

من هذا المنطلق، وبسبب التفسيرات لمبادئ وضوابط القيم ولمختلف تأثيراتها على صانعي القرار أو متخذيه، فإنه من الصعب قياس القيم الشخصية عند أولئك المعنيين من متخذي القرارات، وذلك لكون القيم تؤثر بوضوح على طريقة فهم الموضوعات والمشكلات، وبالتالي على عملية الاختيار، كما تؤثر على العلاقات الشخصية التي تربط بين متخذي القرارات أنفسهم أو مع المتعاملين معهم، ولها دور أساسي في توضيح الحدود للسلوك الأخلاقي الأدبي. ولأجل استيعاب هذه التأثيرات والتفاوتات لابد من مراعاة الملاحظات الآتية عند التعامل مع موضوع القيم، وهي[42]:

- قد تحدث اختلافات متعددة في الآراء، بسبب الاختلاف في القيم بين الناس.
- ان القيم الشخصية عند الأفراد، يتم التوصل إليها ضمن إطار موضوعي، وهذه القيم تختلف من فرد لآخر.
- ان القيم وإن كانت لها صفة الاستمرارية، لكنها ليست ذات صفة عالية أو شمولية.
- ان للقيم خاصية في منع متخذ القرار من اتخاذ قرار مناف للقيم السائدة التي يؤمن بها.
- يمكن ان تتغير القيم، ولكن بالرغم من ذلك تبقى ذات تحكم قوي داخل الإنسان.
- يمكن ان تصنف القيم الأساسية التي تؤثر على متخذ القرار في كثير من أموره وحياته وأعماله، بوصفه مسؤولا أو مواطنا أو إنسانا، بما يأتي:
  - القيم الممثلة لمفهوم السعادة Happiness.

- القيم الممثلة لمفهوم القبول Lawfulness.
- القيم الممثلة لمفهوم الانسجام Harmony.
- القيم الممثلة لمفهوم البقاء Survival.
- القيم الممثلة لمفهوم الاستقامة Integrity.
- القيم الممثلة لمفهوم الولاء Loyalty.

وانطلاقا من أهمية القيم بالنسبة لمتخذ القرار في السياسة العامة، على صعيد السلوك الإنساني والتأثير في الأفعال والتصرفات، يمكن تحديد أهم القيم والمثل المرتبطة بصانعي القرار ومتخذيه في السياسة العامة، كما أشار إليها (اندرسون)، وهي[43]:

1. القيم السياسية Political Values

وتمثل تلك القيم التي يأخذ بها متخذ القرار في قراراته، في ضوء معطياتها السياسية، كما تتوقعها الجماعات الحزبية السياسية والجماعات المصلحية المرتبطة معها، من حيث التعبير عن أغراضها وأفكارها، إذ ان متخذ القرار في السياسة العامة يقوم بتقويم بدائل القرار والسياسة، وفي ضوء أهميتها للحزب السياسي الذي ينتمي إليه، بالشكل الذي يجعل من القرار المختار مثلا معبرا عن منفعة لنقابة أو لاتحاد أو لمنظمة أو لجمعية أو لحزب سياسي، يرتبط ويشكل قيمة معينة في اهتمامات متخذ القرارات، مثل قرار الرئيس الأمريكي فورد في عام 1976، برفع أسعار المحاصيل الزراعية، الذي اتخذ لصالح المعركة الانتخابية لحزبه.

وهذا يجعل فعليا من القرارات، عبارة عن نتيجة منبثقة من جراء وصفها كعملية سياسية Decisions As A Political Process، حسبما يراها (روبنس Robbins)، المتضمنة تجاذبا وكفاحا بين القوى التي تمثلها مصالح الأحزاب المتنافسة، من منطلق كون السياسة Politics، تعبر عن نشاط الأعضاء المعنيين بها، في سبيل حشد التأييد نحو السياسات Politics والقواعد والأهداف والقرارات ذات النتائج التي لها بعض الآثار عليهم، أو حشد المعارضة ضدها[44].

2. قيم السياسة العامة Public Policy Values

وتمثل تلك القيم التي يأخذ بها متخذو القرار، تحقيقا لاعتبارات المصلحة العامة، وإدراكهم لمطاليب الرأي العام وما يشعرون به من مصالح وحاجات، تتفق وتتلاءم مع توجهات السياسة العامة المعنية عند متخذ القرار، بالشكل الذي يجعل من متخذ القرار في

السياسة العامة حريصا، في جعل قراره متضمنا لتلك المصلحة العامة، ومعبرا عن الرأي العام.

هناك كثير من السياسيين المعنيين الذي يشرعون بالتصويت على عدد من التشريعات واللوائح القانونية، استنادا إلى قناعتهم بأنها تؤدي إلى خدمة فعلية للصالح العام، حتى إذا نجم عن ذلك التصويت ما يغضب أحزابهم التي ينتمون إليها، أو ما يغضب الجماعات المحلية التي انتخبتهم، وبالرغم من كون ذلك التصويت قد يتولد عنه مخاطرة إزاء المستقبل السياسي للمصوتين عليه. وقرارات المحاكم العليا، غالبا ما تأخذ بمثل هذه القيم المجسدة للمصلحة العامة، فوق جميع القيم والاعتبارات الأخرى.

3. القيم التنظيمية Organizational Values

ان قوة المؤسسات الإدارية والحكومية وأجهزتها البيروقراطية، تتجلى من خلال إلزام عناصرها بالقيم التنظيمية الدالة على رسالتها وأهدافها، حيث يتأثر متخذو القرارات الإدارية والتنفيذية، بالقيم التنظيمية السائدة في منظماتهم الإدارية، لكون هذه المنظمات تعمل جاهدة من اجل السعي نحو ما يحقق قيمها وتقاليدها، من خلال توظيفها لأنواع الحوافز المشجعة على الالتزام بضوابطها، إلى جانب تطبيقها لعدد من العقوبات الرادعة لضبط موظفيها وإلزامهم بالأداء الإداري، في ضوء ما تريده المنظمات. وغالبية الموظفين يلتزمون بقيم المنظمة التي يعملون فيها، سعيا لبقائهم واستمرار وجودهم المرتهن بوجود المنظمة وبقائها في البيئة الاجتماعية المحيطة، ما يدلل في نهاية الأمر على كون غالبية الموظفين الإداريين على وجه العموم، يبدون متوافقين مع التوقعات المرسومة بإطار رسمي من قبل الإدارات العليا لمنظماتهم، بالشكل الذي يؤمن الاهتمام المتواصل والمنتظم من قبل أولئك الموظفين، إزاء العملية السياسية والسياسة التنظيمية، التي يعملون في ظلها ويترجمون قيمها، وحسبما يرى ذلك (مورتين اكبيرك Morten Egeberg)، من ان هناك تأثيرات تلزم أعضاء المنظمات الإدارية بالتوافق معها بصورة رسمية، وتمثل هذه مجموعة تأثيرات في البناء البيروقراطي على عملية اتخاذ القرار وعلى صنع السياسة، مثل[45]:

- توقعات الدور الرسمي Formal Role Expectations.
- السعة الهيكلية Structural Capacity.
- التخصص الأفقي Horizontal Specialization.
- التخصص العمودي Vertical Specialization.

4. القيم الإيديولوجية Ideological Values.

وتمثل التوجهات العقائدية، من حيث إن الأيديولوجية أو (علم الأفكار)، تعني مجموعة القيم والمعتقدات المترابطة والمنتظمة، التي تعكس تصورا منطقيا- مبسطا، إزاء العالم المحيط وتوجه المؤمنين بها من الإداريين والسياسيين، نحو الاسترشاد بها والتوافق مع مبادئها، عند اتخاذ القرار وصنع السياسات العامة.

الأيديولوجية الماركسية –اللينينية مثلا مثلت إطارا عاما لدولة الاتحاد السوفييتي (سابقا) قبل تشرذمه، واعتمدت بوصفها منهجية شاملة في إحلال التغيير الاجتماعي والاقتصادي. كما ويمكن الخروج عن الأيديولوجية أحيانا، وعدم التقيد بها في اتخاذ القرارات، حينما تستدعي الضرورة اللازمة، وبما يجعل منها معدلة وأكثر تلاؤما مع الواقع والظروف المحيطة.

وهناك في بلدان العالم النامي في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية وفي الشرق الأوسط، كانت القومية أو الوطنية، تمثل ركيزة أيديولوجية لأغلب القرارات السياسية والتنفيذية على صعيد الداخل أو على صعيد بناء العلاقات الخارجية مع الدول الأخرى.

وضمن هذا السياق للمعطى الأيديولوجي، فإن متخذي القرارات وصناع السياسة العامة، ومعهم جموع غفيرة من الموظفين والمهنيين، يسيرون في ضوء قيمهم الأيديولوجية. ويؤكد (رالف كرامر Ralph Kramer)، أهمية الأيديولوجية القائمة على السعي نحو تحقيق الإنعاش والرفاهية للمهتمين بها والمعنيين من الموظفين أصحاب المكانة والقوة ممن تربطهم مع بعضهم علاقات تنفيذية، بسبب قيام الارتباطات المتقاربة في العمل والأداء، ما يتطلب وجود قيم مشتركة ومفاهيم متماثلة مع أهداف المنظمات التي يوجد فيها أولئك الموظفون، وبما يعزز ويدعم الفرضية القائمة على أنه:

إذا تم وضع القرارات بناء على الحقائق المدركة، وعلى القيم المتعارف عليها، فإن مدى الانسجام الأيديولوجي بين المشاركين في صنع السياسة، سيكون حاسما. ويعتمد هذا على افتراض ان الأيديولوجية تتأثر بمدى إدراك حقائقها وأهميتها وطريقة تنفيذها.

ويعلق (كرامر) بأنه لدى دراسة مشكلة معينة ضمن سياسة المنظمة بطريقة متنازعة بين المعنيين بسبب اختلاف الأيديولوجيات والمواقف حول الرفاهية الاجتماعية وحول الحكومة وحول طبيعة الأشخاص، فإن صنع السياسة أو حل المشكلة، سوف يتأثر بذلك النزاع واختلاف الأيديولوجيات، بخلاف إمكانية الحل الواسع لتلك المشكلة في حالة وجود توافق وتكامل في الأيديولوجيات[46].

5. القيم الفردية Personal Values

وتمثل تلك القيم المنضوية على مجموعة الدوافع الذاتية والشخصية عند المعنيين، في سبيل الحفاظ على مكانتهم ومراكزهم ومناصبهم الرسمية، أو لزيادة منافعهم المادية وعوائدهم المالية المعنوية، بوصفها أسسا لاتخاذ القرارات.

كما أن الشخص السياسي قد يتقبل أخذه للرشوة مقابل قيامه باتخاذ قرار يمنح فرصة أو رخصة للراشي. وهذا السياسي في هذه الحالة يسعى إلى توظيف مكانته ومركزه الرسمي لأجل زيادة منافعه انطلاقا من قيمة الذاتية المترسخة في ذهنيته.

ان تفعيل مثل تلك القيم الذاتية على حساب القيم الموضوعية، يؤدي إلى قيام وإيجاد نمط من العلاقات أو الاتصالات، أطلق عليه (الموند وزملاؤه) اسم اتصالات المصالح الشخصية Personal Interest Contacts، التي تعبر عن السلوك الفردي –المصلحي- المتخفي وراء ستار القضايا العامة، مثل قيام الزعماء السياسيين بخلق شبكات من المناصرين والمعارضين لأغراض المصالح الذاتية وتعظيمها، وتسمى باسم (شبكات المحسوبية Pattron – Client Network)، وكذلك باسم (المافيا Mafia)، وهذه كلها تدلل على وجود سيطرة نمط ساكن وغير فاعل على صنع السياسة العامة واتخاذ القرارات[47].

6. القيم الموقفية Contingency Values

وتمثل تلك القيم المعبرة عن القوى العديدة المؤثرة في عملية صنع القرار واتخاذه في السياسة العامة، حيث تؤثر هذه القوى على متخذي القرار، بشكل بارز، بوصفها قوى فاعلة وبارزة ومدركة وتشكل حضورا مؤثراً على معطيات الموقف القائم، ما يفرض تحولا واستجابة في سبيل إحلال التوافق والاحتواء لتلك القوى القائمة أثناء توجه متخذي القرار.

وقد أوضح (فكتور فروم V. Vroom) وزميله (فيليب يوتون Ph. Yatton)، أن متخذ القرار عليه أن يجعل من قراره متناسبا ومتوافقا ومستجيبا مع كل حالة أو موقف أو قضية، تمثل ظرفا خاصا بها، وهذا يعتمد على ما وضعه هذان العالمان في أنموذجهما المكون من ثلاثة محاور، تحدد كما توضح الأسلوب الموقفي الذي يمكن لمتخذ القرار التعامل معه في قراراته، وهي[48]:

أ. عمليات اتخاذ القرارات، بوصفها أساليب قيادية تدور بين النمط (الاستبدادي أو التشاوري أو الجماعي).

ب. قيم وفاعلية القرار بوصفها الجوانب الموضوعية التي تشكل كيفية القرار ونوعيته عند متخذه، ما له تأثير على عمليات الأداء التنفيذي والتطبيقات المطلوبة من خلال قبول المنفذين بالقرارات المتخذة والسعي نحو تطبيقها بفاعلية.

ج. قدرة متخذ القرار على تفهم الظرف أو الموقف المحيط به، ما يدفعه نحو تحديد نوعية القرار الذي سيقوم باتخاذه. وهذا كله يعتمد على قدرة متخذ القرار في تشخيص الموقف تشخيصا سليما، اعتمادا على دقة المعلومات وجدوى الهدف والتجاوز عن الغموض، وخلق الاستجابة التنفيذية، وقيام التوافق والانسجام بين الأطراف المعنية بالقرار بعيدا عن التعارض.

إن تلك المكونات تشكل ضرورات موقفية وقيما تتفاعل مع تلكم القيم الأخرى التي يتضمنها متخذ القرار ماديا ونفسيا. وأكثر ما تتجلى القيم الموقفية في سلوكيات متخذ القرار في السياسة العامة خلال الأزمات، حيث يصبح الموقف عاملا مؤثرا في نوعية القرار، ويرتبط ذلك بمقدرات الثقافة الإنسانية والاعتقاد في القدرة على التأثير البيئي الخارجي، فبعد الحرب العالمية الثانية وخلال منتصف أعوام الخمسينيات من القرن المنصرم برزت الحاجة إلى دراسة القرارات في السياسة العامة والتي تتضمن قيما وأساليب محددة إزاء التعامل مع المواقف الأزموية، مثل: الدراسات حول بعض القرارات الخاصة باشتعال الحرب العالمية الأولى، أو القرار البريطاني بالتدخل في السويس عام 1956، أو القرار الأمريكي بسحب المساعدات عن مصر في بناء السد العالي في ذلك العام، وغير ذلك. وعليه، فإن للقيم الموقفية مجموعة فرضيات، يمكن ان تكون بمثابة ترجمة سلوكية مؤثرة على متخذي القرارات في السياسة العامة مثل[49]:

- أن القرارات المتعلقة بالموقف توجه وتتخذ في إطار هذا الموقف تحديدا.
- كلما كان الموقف يجسد أزمة كبيرة، سعى متخذو القرار نحو التقارب فيما بينهم وتفعيل دور الاستشارة الجماعية الداخلية والخارجية.
- كلما طال الموقف، ازدادت كمية المعلومات المتوفرة عنه.
- كلما ازدادت تكلفة التعامل مع الموقف، زاد التراجع عن القيم التي ارتبطت به.
- كلما ازداد الموقف خطورة، ازدادت جهود متخذي القرار نحو القلق العام والبحث عن معونات خارجية، والقيام باتصالات دولية، ودراسات مقارنة، لمواجهة الموقف.

مصادر الفصل الرابع

1. Dye, OP. cit, P. 30-31.

2. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 24.

3. جيمس دورتي، روبرت بالستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، ترجمة: وليد عبد الحي، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات، 1985، ص 309-310.

4. ارجع الى:

- Dye, OP. cit, P. 31.
- Ronald N. Taylor, Behavioral Decision- Making, London, Scott, Fornesman and Company, 1984, P. 161-162.

5. روبرت أ. دال، التحليل السياسي الحديث ترجمة: علاء أبو زيد، القاهرة، مؤسسة الأهرام، 1993، ص 186.

6. ارجع الى:

- دورتي وزميله، مصدر أعلاه، ص 322-323.
- Taylor, Op. Cit, P. 74-76.
- James, G. March and Herbert A. simon Organizations, New York, John Wiley and Sons, 1958, P. 137.

7. ارجع الى:

- Lindblom, The Policy Making Process, 2Ed, New Jersey, Englewood Prentice- Hall, Ince, 1980, P. 14-27.
- محمد حربي حسن، علم المنظمة، العراق- الموصل، مديرية دار الكتب، 1989، ص 211-212.

8. Lindblom, The Science of Muddling Through, PAR, Vol. 19. N2, (Spring, 1959), P. 7-88.

9. احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 77-78.

10. دال، مصدر سابق، ص 187-188.

11. ارجع الى:

- David Jenninge and Stuart Wattam, Decision Making: An Integrated Approach, 2Ed, London,, Financial Times, Pitman Publishing, 1998, P. 14-16.
- شالز أي لندبلوم، علم التخبط، ضمن كتاب: من تحرير: مايكل تي. ماتيسون، وجون إم، ايفانسيفش، كلاسيكيات الإدارة والسلوك التنظيمي، ترجمة: هشام عبد الله، عمان، الأهلية للنشر والتوزيع، 1999، ص 529-539.
- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 26-27.

12. Amitai Etzioni, Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision Making, Par Vol. XXVII (December, 1967), P. 385-392

13. ارجع الى:

- فضل الله علي فضل الله، نظريات التنظيم الإداري، ط2، دبي، المطبعة العصرية، 1983، ص 120.
- احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص90.

14. ارجع الى:

- فضل الله، مصدر أعلاه، ص 120-121.
- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 28.
- محمد حربي حسن، مصدر سابق، ص 215.

15. احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 90.

16. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 28-29.

17. فضل الله، مصدر سابق، ص 122.

18. ياغي، اتخاذ القرارات (مصدر سابق)، ص 112.

19. ارجع الى:

- Dennis. J. Palumbo, Evaluations and Optimizing Public Policy, Washington, D.C. Health Company, 1981, P .26-29.

20. ارجع الى:

- فضل الله، مصدر سابق، ص 122.

- محمد حربي حسن، مصدر سابق ص 215.

21. دورتي، وزميله، مصدر سابق، ص 335.

22. ارجع الى:

- علي السلمي، وزميله، مصدر سابق، ص 193.
- حسن علي مشرقي، نظرية القرارات الإدارية، مدخل كمي في الإدارة، عمان، دار المسيرة، 1997، ص 274.
- مهنا، النظرية السياسية، مصدر سابق، ص 314.

23. مشرقي، مصدر أعلاه، ص 273-275.

24. دروتي، وزميله، مصدر سابق، ص 337.

25. Dye, Op. Cit, P. 36.
26. Barry Bozeman and Jeffery D. Stroussman, Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness, San Francisco, Jossey- Bass Publishers, 1990, P. 15-18.

27. ارجع الى:

- Dye, Op, Cit, P. 37-39.
- دورتي، وزميله، مصدر سابق، ص 336-337.
- مهنا، النظرية السياسية، (مصدر سابق)، ص 315-317.

28. ارجع الى:

- Dye, Op, Cit, P. 38-39.
- دورتي، وزميله، مصدر سابق، ص 336-337.
- Ricky W. Griffin, Management, 6 Ed, New York, Houghton, Mifflin Company, 1999, P. 714.

29. ارجع الى:

- دورتي، وزميله، مصدر سابق، ص 347-350.
- Taylor, Op. Cit, P. 168-169.

30. ارجع الى:

- دورتي، وزميله، مصدر سابق، ص 347-350.
- Bozeman and Stroussman, Op. Cit, P. 16-17.

31. Dye, Op, Cit, P. 39.

32. Dennis C. Mueller, Public Choice: Revised Edition of Public Choice, New York, Cambridge University Press, 1989, P. 1-2.

33. ارجع الى:

- ساموبلسون، وزميله، مصدر سابق، ص 315-318.

34. رياض الشيخ، المعايير الاقتصادية في تقييم السياسة العامة، بحث ضمن كتاب: تقويم السياسات العامة (مصدر سابق)، ص 204-205.

35. Henry, Op. Cit, P. 307-309.

36. ارجع الى:

- رياض الشيخ، مصدر أعلاه، ص 207-210.
- John Cullis and Philip Jones, Public Finance and Public Choice, 2 Ed, New York Oxford University Press, Inc, 1998, P. 14-15.

37. Dye, Op. Cit, P. 39.

38. ارجع إلى:

- Dye, Op. Cit, P. 39-40.
- Macrae and Wilde, Op. Cit, P. 50-51.

39. ارجع إلى:

- Henry, Op. cit, P. 309.
- Macrae and Wilde, Op. Cit, P. 58-59.

40. Cochran and Malone, Op. Cit, P. 4-12.

41. ارجع إلى :

- ناصر محمد العديلي، السلوك الإنساني والتنظيمي: منظور كلي مقارن، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1995، ص 485.
- Robbins, Org Ben (Op, Cit), P. 132-133.

42. Harrison, Op, Cit, P. 112-115.

43. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 30-31.

44. Robbins, Organization Theory, 3Ed, New Jersey, Prentice – Hall International, Inc, 1990, P. 262-263.

45. Morten Egeberge, The Impact of Bureaucratic Structure On Policy Making, Public Administration, Vol, 77, No, 1, 1999, P. 161-166.

46. Ralph M. Kramer, Ideology, Status and Power In Board Executive Relationships, In Book: Edited by: Kramer and Specht, (Op, Cit), P. 307.

47. ألموند، وزملاؤه، مصدر سابق، 1997، ص 200.

48. ارجع الى:

- Victor H. Vroom and Philip W. Yatton, Leadership and Decision - Making, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1973.
- Gray A. Yakl, Leadership In Organization, 2Ed, New Jersey, Prentice- Hall International, 1989, P: 220-226.

49. دورتي، وزميله، مصدر سابق، ص 326-327.

الفصل الخامس

نماذج صنع السياسة العامة من منظور العملية

تقديم

أولا: أنموذج الجماعة

ثانيا: أنموذج النخبة

ثالثا: أنموذج النظم

رابعا: الأنموذج المؤسسي

خامسا: أنموذج العمليات والأنشطة والوظائفية

سادسا: أنموذج دراسة الحالة

مصادر الفصل الخامس

الفصل الخامس

نماذج صنع السياسة العامة من منظور العملية

تقديم

إن المعنيين بدراسة السياسة العامة، وبمختلف روافدهم الحقلية والعلمية، قد شرعوا في إيجاد مساحات متخصصة وموضوعات محددة، يمكن للباحث المهتم أن يتناولها بشكل مجال يشكل جزءا من السياسة العامة، من منطلق ان السياسة العامة تشتمل على موضوعات وتستوعب في حقيقتها مجالات كثيرة، قد تبلغ في سعتها ذلك القدر الواسع الذي يجمع العلوم والحقول بعضها ببعض، فما بين السياسة والإدارة العامة والاجتماع، هناك الاقتصاد والعلوم والتكنولوجيا والبيئة والطاقة، وهناك المعلومات والاتصالات وعلم النفس والتربية والصحة والدفاع، وغير ذلك الكثير. وبعبارة أخرى، هناك الإنسان، وهو الأصل الأول والأخير في السياسة العامة، وهو عنصرها ومادتها ووسيلتها وغايتها، وبكل ما له علاقة بهذا الإنسان، معرفيا وثقافيا وقيميا وحضاريا.

إذن، فالسياسة العامة فلسفة، وتسعى إلى ان تفلسف لهذا الإنسان متقاربات مكانية وزمانية ومعرفية، وتولد فيه قناعات ورسوخات وقيما وحاجات مضافة ومعدلة، بما يسمح له من التكيف إنسانيا واجتماعيا وطبيعيا، في إطاره الجغرافي والبيئي والايكولوجي.

فلا سياسة عامة بغير الإنسان، والإنسان لا يقوى على حيازة التكيف الشمولي المطلوب بغير السياسة العامة.

وإذا كانت دراسة السياسة العامة، تتبلور من خلال عملية صنع السياسة العامة، فهذا من أهمية هذه العملية، وكونها المفتاح الأساسي للمعرفة بالسياسات العامة وبطرائق صنعها ومحتوياتها وعملياتها ومخرجاتها وتقويمها، ثم بتحليلها ودراسة معلوماتها ودعمها وتحسينها.

ويأتي هذا الفصل ليعبر عن تلك الأهمية، وكذلك عن معالم السياسة العامة، حيث سيكون الاهتمام عبر هذا الفصل منصبا على نماذج صنع السياسة بوصفها عملية، يمكن من خلالها دراسة السلوك السياسي والإنساني، وفهم أبعاده الكلية في إطار النظام السياسي، ثم

إقامة التحليلات المنهجية المعتمدة لتلك النماذج، والتي تتمثل بنماذج (الجماعة، والنخبة، والنظم، والمؤسسي، والعمليات، ودراسة الحالة) بوصفها نماذج هامة تشير إلى معالم السياسة في المجتمع، وتعمل على تعليل أسبابها وخلفياتها وآثارها كظاهرة ديناميكية، وبالتالي فهي نماذج تترجم عملية صنع السياسة العامة، من زاوية واسعة وفعالة.

أولا: انموذج الجماعة Group Model

يقوم هذا الأنموذج على اعتبار ان التفاعل الحاصل بين الجماعات، يشكل مركز السياسات العامة، حيث يرتبط الأفراد ذوو المصالح المتشابهة مع بعضهم البعض، بصورة رسمية أو لا رسمية لغرض الإلحاح على الحكومة في مطالبهم، حيث يؤلفون بذلك جماعة المصلحة Interest Group، كجماعة تشترك في الاهتمام وتدعي ان رغباتها فوق رغبات الجماعات الأخرى في المجتمع، حيث تشكل مثل هذه الجماعة طابعا ذا منحى وتوجه سياسي يكسبها هذه الصفحة، وتتفاعل معها مؤسسات الحكومة بناء عليه.

ذلك أن هذا الأنموذج يرى في السياسة العامة، كونها مصلحة كفاح الجماعات في التعبير عن إرادتها، وأن التفاعل والكفاح القائم بين الجماعات، هو الذي يكون أساس الحياة السياسية وأن الأفراد يصبحون على درجة الحضور والأهمية في السياسة العامة، حينما يعملون كجزء من الجماعة أو بالنيابة عن مصالح الجماعة، حيث يتسنى للأفراد ممارسة تفضيلاتهم وخياراتهم السياسية، وهذا يترجم حقيقة كون الجماعة الجسر القائم بين الحكومة من جهة، وبين الأفراد من جهة مقابلة، وأن السياسة العامة بدورها معبرة عن صراع الجماعات للتأثير في السياسة العامة، حيث يتولى النظام السياسي مهمة إدارة ذلك الصراع، من خلال[1]:

أ. تأسيس قواعد اللعبة في الصراع بين الجماعات.

ب. ترتيب الحلول الوسيطة والتوازنات بين المصالح.

ج. العمل على تنفيذ هذه الحلول في شكل سياسة عامة معينة.

د. تطبيق هذه السياسة العامة بشكل قوي وفعال.

إن هذا يجعل من السياسة العامة متخذة لمسارها المرغوب من قبل الجماعة، التي تتعاظم درجة تأثيرها وضغطها، من خلال عدد أفرادها الأقوياء، وحيازتهم على الثروة، والقيادة التي تقوم عليها، والقوة التنظيمية التي تحيط بناءها. إذ يمكن القول، بأن صناع

السياسة، دائما وحسب هذا الأنموذج، ينظر إليهم بوصفهم مدفوعين بضغوط الجماعات، من خلال صفقاتها ومفاوضاتها ومساوماتها على المطالب المتنافس عليها بين جماعات التأثير الأخرى.

ويستند أنموذج الجماعة إلى مجموعة أطر فكرية وسلوكية، ومحصلات توازنية، تتجلى من خلال العرض الآتي لها، ضمن محورين هامين هما[2]:

1. **المحور الفكري الذي يعبر عن انموذج الجماعة وعن بنائها ووظيفتها، وعن دورها وتأثيرها في السياسة العامة**

وهذا يتمثل بالأفكار الأساسية الآتية:

- ينظر إلى الجماعة بوصفها كتلة نشاط، وليس مجرد تجميع للأفراد، وكعملية متحركة وليست جامدة.
- تعيش الجماعة وتعمل وسط تفاعلات الجماعات، وبما يسمح لها بنشاط توجيهي.
- لكل جماعة مصلحة خاصة بها ينبغي دراستها وتحليلها، لكونها تجسد نشاطاتها الموجهة نحو سياسة عامة ما.
- ينبغي التمييز بين الجماعة الأصلية، وبين التجميعات المؤقتة، كما يجب إدراك ان الأفراد يلتحقون بجماعات عديدة في آن واحد، وتختلف كثافة وقوة انتمائهم في ضوء ذلك.
- ان جوهر أنموذج الجماعة يتركز على تحليل عملية التفاعل بين عدد كبير من الجماعات، التي تشكل بدورها النظام الاجتماعي ككل.
- ترتبط حالة المجتمع وتتحدد في أية لحظة، بالتوازن بين ضغوطات الجماعات. ولا يعني التوازن العودة بالضرورة إلى الوضع السابق، وإنما قد يكون إلى حالة جديدة كليا أو جزئيا.
- تتفاوت قوة الجماعات، تبعا للعديد من العوامل مثل: عدد الأعضاء، كثافة الاهتمام، أشكال التنظيم، وغير ذلك.
- ليس كل نشاط الجماعة سياسياً، حيث لها نشاط غير سياسي أيضا، وقد يكون نشاطها سياسيا، عندما تصنع مطالب هامة تشكل ضغطا مع أو ضد مؤسسات الحكومة.
- تعمل الحكومة بمثابة حكم بين الجماعات في صراعها، كما تعمل على إزالة جماعات معينة عن محيط التأثيرات في السياسة العامة.

2. **المحور التوازني، الذي يحقق توازن النظام السياسي**

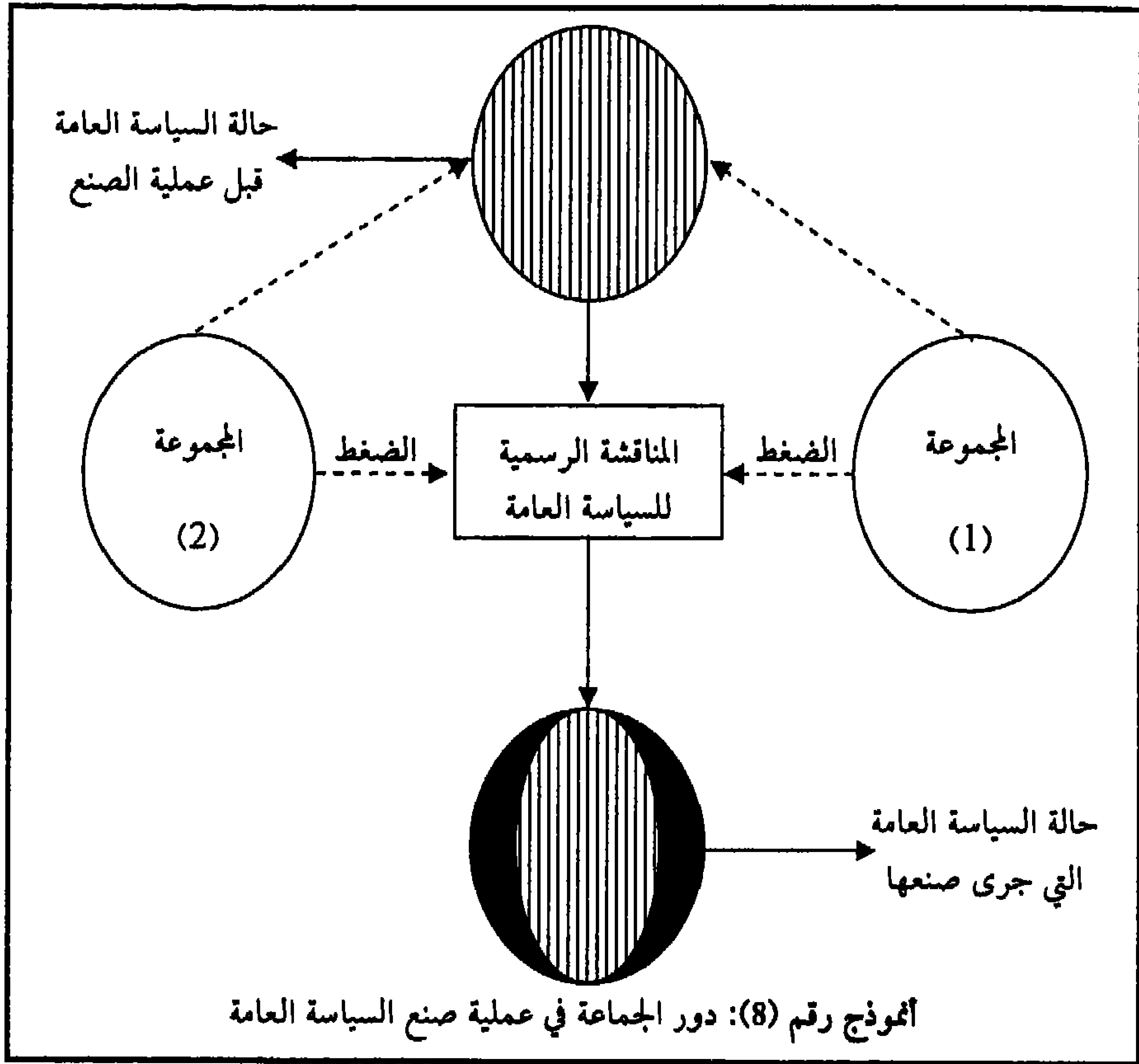
وهذا يتمثل بالعلاقة المنضبطة بين عدة قوى توازنية، وهي:

- وجود جماعة كبيرة وشبه عامة، وربما مستترة، وهي التي تساند النظام السياسي القائم، وتدعم قواعد اللعبة الحالية في السيطرة على صراعات الجماعات المصلحية. فربما هي جماعة قد لا تكون واضحة التنظيم، وقد لا تكون مرئية، ولكنها تتحرك عندما تقوم أية جماعة أخرى بمهاجمة النظام السياسي القائم، أو تهدد بتحطيم التوازن المعهود، الذي تسير عليه العلاقات العامة في الوسط الاجتماعي والبيئي.
- تداخل عضوية الجماعات، حيث إن تعدد الجماعات، التي ينتمي إليها الفرد، تمنع أية جماعة من التطرف والتعارض مع القيم الاجتماعية والسياسة القائمة، ما يضفي اعتدالا وتوسطا، على مطاليب الجماعات، كما يفرض على هذه الجماعات أن تتحاشى إدانة أعضائها الذين ينتمون في الوقت ذاته إلى جماعات أخرى.
- ان التنافس القائم بين الجماعات، يدعو إلى إقامة التوازن والمراجعة، حيث ان تعدد الجماعات ووجود حالات التنافس بينها، يخلق مراكز ومواقف متعارضة للقوة، تعمل على مراجعة نفوذ كل جماعة، كما تحمي الفرد إلى حد كبير من تعرضه للاستغلال.

إن مثل تلك المحاور الفكرية والتوازنية، وكون أنموذج الجماعة، هو المجسد لعملية صنع السياسة، يبرز بشكل فعال وواضح، في السياسات العامة للبلدان الغربية والأجنبية المتقدمة والمتطورة، التي تعيش ظاهرة التنافس بين مراكز القوى والجماعات المصلحية والضغط، والبحث عن الفرص السانحة، ما يجعل من أنموذج الجماعة، دارجا وبارزا في عملية صنع السياسة العامة، بعكس البلدان النامية، التي يبدو فيها أنموذج الجماعة محدود التأثير في عملية صنع السياسة العامة.

ويجسد هذا الأنموذج، مصالح أصحاب رؤوس الأموال والشركات الكبرى، والجماعات العسكرية المتنفذة (كتلك الجماعات العسكرية التي لها دور بارز في السياسة العامة، كما في تركيا والباكستان)، وغير ذلك من جماعات المصالح والضغط، التي يبرز دورها في التأثير والضغط، أثناء عملية مناقشة السياسة العامة والتشريع لها، بأكثر من عملية التنفيذ أو الضغط على البيروقراطية عقب صنعها وإصدارها.

والأنموذج الآتي رقم (8) المقترح يوضح دور الجماعة في عملية صنع السياسة العامة.



أنموذج رقم (8): دور الجماعة في عملية صنع السياسة العامة

ثانيا: أنموذج النخبة Elite Model

يؤكد هذا الأنموذج، أن السياسة العامة هي التي تعبر عن قيم وتفضيلات النخبة الحاكمة Coverning Elite، وتقترح النخبة رؤيتها، في أن الناس غير مشمولين ولا عارفين بالسياسة العامة، وأنها كنخبة متميزة هي التي تشكل رأي الجمهور حول السياسة العامة، وهي التي تؤثر في الجمهور بأكثر مما تتأثر به.

وهذا يعني أن السياسة العامة تأخذ حالة الانسياب الرأسي أو الهرمي الذي ينزل من النخبة إلى الجمهور، وبالتالي فالمجتمع مقسم إلى قسمين هما[3]:

- قسم مع من يمتلك القوة.
- وقسم مع من لا يمتلك القوة.

ويبرز هذا التقسيم الاختلاف الذي يكون لصالح النخبة وجعلهم مختلفين عن بقية الناس الأكثرية Mass، من حيث كون سياسات الإدارة السائدة مسخرة لأجل ان تعكس قيم النخبة الذين يتمتعون بدخول مالية عالية، وبمستويات عالية من التعليم، ولهم مكانة اجتماعية مرموقة.

ويتمحور أنموذج النخبة، من خلال التعمق في الإطارين الآتيين:

1. **الفلسفة التي يقوم عليها انموذج النخبة**

وذلك يتجلى من خلال النقاط الآتية[4]:

- إن المجتمعات تنقسم إلى فئتين، القلة التي تملك بيدها القوة، ثم فئة الأكثرية، وهي مستضعفة، وإن أفرادا محدودين هم الذين يوزعون الخبرات على الجماهير، التي ليس لها حول ولا قوة.
- إن القلة الحاكمة، ليست ممثلة للكثرة المستضعفة، حيث غالبا ما تكون النخبة من الطبقة العليا المتنفذة والغنية، والبعيدة عن الطبقات العامة.
- ان تحول أو تسرب الأفراد من فئة الأكثرية، إلى فئة الأقلية النخبوية، يقيد بضوابط شديدة، تكمن في الحفاظ على الاستقرار وتجنب قيام الثورة، اذ لا يدخل ضمن فئة النخبة إلا الذين يؤمنون حقا بقيم النخبة وبمعاييرها والاقتناع بها والإخلاص لها.
- يتفق أفراد النخبة على القيم والقواعد الأساسية للنظام الاجتماعي واستمراريته، من خلال اجتماع النخبة الذي يجسم توجهات النخبة، ضمن الأنشطة الحكومية.
- السياسة العامة لا تلبي مطاليب الجمهور ولا التعبير عن مصالحها العامة، وإنما السياسة العامة، في ضوء هذا الأنموذج، هي التي تحمي مصالح النخبة الحاكمة، وإن التغيير في السياسات العامة سيأخذ طابعا تدريجيا أو تصاعديا، بعيدا عن الجذرية والطابع الثوري، بالشكل الذي يجعل من التغييرات التدريجية مالحة لفرصة الاستجابة ومواجهة الأحداث التي تهدد النظام الاجتماعي، وحتى لو كان ذلك التهديد بسيطا.
- لا تخضع النخبة الحاكمة لضغوط الجماهير الأغلبية، إلا بنسبة محدودة، حيث ان النخبة هي التي تشكل مصدر الضغط والتأثير في الجماهير وليس العكس.

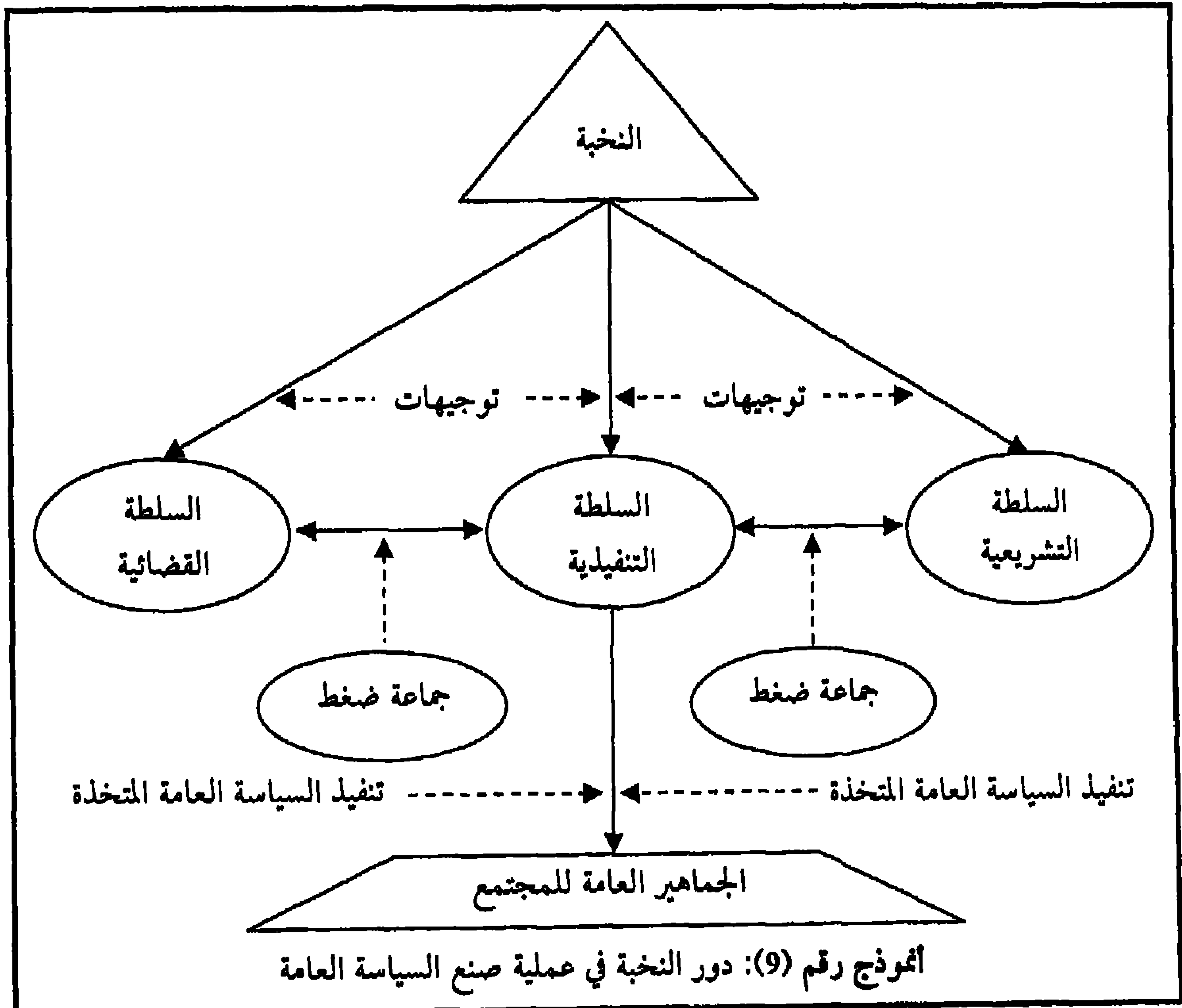
2. **تطبيقات انموذج النخبة في تحليل السياسة العامة**

وهذا يتجلى في النقاط الآتية[5]:

- أن السياسة العامة لا تعكس مطاليب الجماهير العامة، وإنما هي انعكاس لإرادة النخبة السياسية ومطاليبها، وعليه فإن أي تغيير أو تحول في السياسة العامة، يأتي نتيجة قيام النخبة بإعادة تعريف أو تغيير قيمها أولا.
- أن النخبوية لا تعني أن السياسة العامة تكون ضد مصلحة الجماهير، ولا ضد رفاهيتها، وإنما مصلحة الجماهير ورفاهيتها من المهام الواقعة على عاتق النخبة السياسية، وليس على عاتق الجماهير نفسها.
- تعكس النخبة آراء ترى في الجماهير العامة الكمون والفتور والجمود وأنها فاترة الشعور وغير عالمة، وأن آراء الجماهير، عادة ما يتم تضليلها والتأثير عليها من قبل النخبة، دون أن يكون لتلك الجماهير أي رد فعل أو أثر يذكر في قيم النخبة.
- أن خطوط الاتصال بين الجماهير والنخبة تجري بشكل رأسي هابط، ولهذا فالانتخابات العامة والمنافسة الحزبية، لا تمكن الجماهير من قيادة دفة الحكم، وأن السياسة العامة، نادرا ما يتم إقرارها من قبل الناس، عن طريق التمثيل في الأحزاب السياسية والانتخابات. والقيمة الوحيدة لهذا التمثيل الديمقراطي، تبقى رمزية المعنى، لأجل توظيفها في المساعدة على ربط الجماهير بالنظام السياسي، عبر منحهم في يوم الانتخابات، دورا هامشيا يلعبونه، لأغراض التنفيس، وجعلهم على يقين بأن لديهم حزبا ينتمون إليه، ما يؤكد أنموذج النخبة، وفي أفضل الأحوال، بأن للجماهير نفوذاً غير مباشر ومؤثراً نوعا ما على سلوك النخبة الصانعة للسياسة العامة.
- أن النخبة في ضوء أنموذجها، تؤكد وجوب الاتفاق إزاء قواعد محددة وأساسية للسلوك الذي يقوم عليه النظام الاجتماعي، بما يضمن لها سريان قواعد اللعبة الأساسية، ويحقق لها استقرار النظام وبقاءه، غير أن ذلك لا يعني قطعيا أن أعضاء النخبة لا يتنافسون ولا يختلفون مع بعضهم البعض من اجل إثبات التميز والتفوق، وإنما يعني ان النخبة تؤكد على جعل المنافسة وما يجري مجراها، ضمن مجال محدد جدا وضيق ومنحصر بالأمور البسيطة والموضوعات السهلة، حيث يبقى وجه الاتفاق عند النخبة أولى وأكبر من أي وجه للاختلاف.

وعليه، فإن السياسة العامة بحسب أنموذج النخبة، يمكن أن تكون استفزازية للجماهير، ومهيجة لها، لكونها تعنى بمصالح القلة وقيمهم، على حساب الكثرة ومصالحهم وقيمهم، وقد يلائم هذا الأنموذج تركيبة عدد من الأنظمة السياسية القائمة في المجتمعات الأفريقية وأمريكا اللاتينية والبلدان النامية المنحازة للشيوعية، وكذلك لبعض الدول العربية والإسلامية، ذات الأنظمة التقليدية الفئوية.

ونقدم الأنموذج الآتي رقم (9) المقترح، الذي يشير إلى دور النخبة في عملية صنع السياسة العامة، بالشكل الذي يجعل من علاقة السياسة مع الإدارة العامة علاقة تواصل قائمة على أساس الفصل وليس الوصل، وإذا كان هناك وصل، فهذا عائد بتبعيته إلى النخبة، على اعتبار ان النخبة، هي أيضا صاحبة الخبرة والمهارة والتخصص الفني الإداري، المندرج في تبعيته مع النخبة السياسية، بوصف النخبة الإدارية والبيروقراطية جزءا منها وعضوا منتميا إليها. وينسحب هذا التوجه بشكل عام أيضا على موقف السلطات الشرعية والدستورية الأخرى، المندرجة في إطار النخبة وكينونتها السياسية الحاكمة في المجتمع.



أنموذج رقم (9): دور النخبة في عملية صنع السياسة العامة

ثالثا: أنموذج النظم Systems Model

ويقوم هذا الأنموذج من خلال منطلقه الذي يرى أن السياسة العامة هي مخرج للنظام السياسي الكلي القائم في المجتمع والبيئة الاجتماعية، ويعتمد في آلياته على مفاهيم وأساليب المعلومات من حيث المدخلات، والعمليات، والمخرجات، والتغذية الراجعة، كما يرتبط بالأسئلة الآتية[6]:

أ. ما هي المتغيرات والنظريات والنماذج المهمة في عملية صنع السياسة العامة، التي يمكن اعتمادها في تلك العملية؟

ب. ماذا يحكم (الصندوق الأسود Black Box)[*] في عملية صنع السياسة العامة بشكلها الحقيقي؟

ج. ما هي المدخلات، والمخرجات، والتغذية الراجعة، للعملية في صنع السياسة العامة؟

وفي إطار ذلك، فإن النظام السياسي يعمل بطريقة منتظمة ونظامية، حيث يستمد النظام المدخلات بمختلف مصادرها ونوعياتها من بيئته الداخلية والدولية، ثم يقوم هذا النظام بالتعامل مع المدخلات من خلال عمليات الصندوق الأسود، وبالتالي تحويل تلك المدخلات إلى مخرجات تمثل مجموعة القرارات المشكلة للسياسة العامة.

ويمكن ان تعبر نظرية الأنظمة عن السياسة العامة، من خلال توضيحنا التفصيلي للمحاور الآتية المتعلقة بها:

(*) الصندوق الأسود Black Box: مصطلح أطلقه المفكر السياسي المعروف (ديفيد ايستون D. Easton وقد قصد به (النظام السياسي) بصورته المجردة، بعيدا عن تفاعلاته مع البيئة والمحيط الخارجي القائم حول الصندوق الأسود، الذي يدل على أعضائه السياسيين، وعلى العمليات السياسية الداخلية الحاصلة في الصندوق، وعلى الكيفية التي يتم بها اتخاذ القرارات السياسية العامة داخل ذلك الصندوق الأسود. وقد حاول هذا المفكر تجاوز النظرة المجردة للصندوق نحو الاهتمام بتفسير العلاقات بين الصندوق الأسود، والمجتمع الكلي، وكيف تقوم الطلبات والعمليات والوظائف المتولدة عن البيئة، وكيف تواجه المؤسسات القائمة ذلك، وكيف تتصرف الجماعات والحكام والمشرعون والشخصيات السياسية، إزاء السياسة العامة، التي بدورها عليها ان تتعامل مع جميع الأنظمة السياسية والاجتماعية القائمة.

1. **الرؤية الفلسفية للأبعاد التي يطرحها أنموذج النظم**

وتتمثل هذه الرؤية بمجموعة الأسئلة العامة التي يثيرها أنموذج النظم في وصف السياسة العامة كمخرج للنظام السياسي: وهي[7]:

- ما هي الأبعاد البيئية الهامة التي تنتج المطاليب المفروضة والموجهة إلى النظام السياسي؟
- ما هي الخصائص الهامة للنظام السياسي، التي تجعله قادرا على تحويل المطاليب إلى سياسة عامة، وفي الوقت ذاته قادرا على المحافظة على ذاته مستقبلا وعلى مرور الزمن؟
- كيف تؤثر المدخلات البيئية على شخصية وسمات النظام السياسي؟
- كيف تؤثر شخصية وسمات النظام السياسي على محتوى السياسة العامة؟
- كيف تؤثر المدخلات البيئية على محتوى السياسة العامة؟
- كيف تؤثر السياسة العامة من خلال التغذية الراجعة، على البيئة وعلى شخصية وسمات النظام السياسي؟

2. **النمذجة التجريدية لغرض تمثيل الحياة السياسية والوقوف الحقيقي لدراسة السياسة العامة، كأسلوب اعتمده انموذج النظم في تحليلاته للسياسة العامة**

وهذا يتجلى في توظيف معطيات النماذج للاستفادة منها في دراسة السياسة العامة، من خلال النقاط الآتية[8]:

- أن النماذج التي تؤدي فائدة من خلال قدرتها على ترتيب وتبسيط الحقيقة والحياة السياسية، لضمان تحليلها ودراستها بوضوح، وفهم العلاقات القائمة في العالم الحقيقي للسياسة، وتناول ما يختص بالسياسات العامة بشكل واضح ومبسط.
- توصل النماذج المستخدمة إلى تحديد ماهية المظاهر الهامة والحقيقية في السياسة العامة، وتؤدي إلى توجيه التركيز نحو الأسباب ذات العلاقة بالسياسة العامة وبنتائجها، دون الاهتمام بالمتغيرات والظروف التي ليست لها علاقة في ذلك، وبذلك فهي تحدد ما هو مهم.
- تؤدي النماذج إلى قيام حالة الانسجام مع الحقيقة، بعيدا عن المبالغة، وبعيدا عن الإغفال، عند التعامل مع المفاهيم والمتغيرات في السياسة العامة على صعيد النظرية أو على صعيد التطبيق.

- تؤدي النماذج إلى إيصال المعاني والفهم عند متلقيها، وتُقيم رابطة من الاتصال نحو استيعاب المفاهيم والخطابات والقناعات، وما يرتبط بقضايا السياسة العامة وصانعيها وتنفيذها.
- تؤدي النماذج إلى توجيه البحث نحو التحقيق العملي في السياسة العامة، وتناول ظواهر الواقع الحقيقي، التي يمكن ملاحظتها وقياسها، وتأكيد صحتها واختبارها.
- تسهم النماذج في اقتراح شروحات وتفسيرات وتقديم إيضاحات مهمة ومطلوبة، إزاء السياسة العامة، كما تقدم فرضيات حول أسباب ونتائج السياسة العامة، بالشكل الذي يجعلها قابلة للاختبار والفائدة والتحليل للسياسة العامة.

3. المنهجية التشغيلية لأنموذج النظم في السياسة العامة

وتتمثل هذه المنهجية بتفعيل المفاهيم والمعدات تفعيلا تطبيقيا، ضمن البيئة الكلية للمنتظم السياسي، في سبيل الإحاطة بمجمل عمليات السياسة العامة، حيث يرى (ديفيد استون) ان التفاعلات السياسية في المجتمع، تكون بمجموعها نظاما عاما للسلوك، بحيث لا يمكن عزل النظام السياسي أو فصله عن النظام الاجتماعي الكلي والشامل، ما يتيح إمكانية التمييز بين الأبعاد والمتغيرات الأساسية داخل النظام السياسي، من حيث عملياته وأفعاله، وبالأخص ما يتعلق بتوزيع القيم واستمرارية الالتزام والطاعة، وبين الأبعاد والمتغيرات البيئية التي تؤثر على هذا النظام السياسي وعلى مخرجاته الناتجة عنه، والتي تمثلها السياسات العامة[9].

وعليه، فهذه المنهجية التشغيلية تتألف من المفاهيم والمعدات العملية التي يمكن توظيفها كعملية في صنع السياسة العامة وهي[10]:

أ. أن السياسة العامة تمثل استجابة المنتظم السياسي لما ينجم عن البيئة المحيطة بهذا المنتظم من المطالب.

ب. يتألف المنتظم السياسي، من تلك المؤسسات والنشاطات المتفاعلة والمتداخلة والمحدودة في المجتمع، التي تقوم بدورها بصنع القرارات وتوزيع القيم بصورة إجبارية ملزمة في التنفيذ لجميع أعضاء المجتمع.

ج. تتكون مدخلات النظام السياسي لأغراض صنع السياسة العامة من المكونات الأساسية الهامة، وهي:

- الطلبات أو المطاليب Demands: وتمثل ما يريده أو يسعى له الأفراد والجماعات ويطرحونه أمام النظام السياسي لغرض إشباع مصالحهم العامة، ودفع هذا النظام لفعل شيء ما إزاءه.
- الدعم أو المساندة Support: وتمثل التزام الأفراد والجماعات بالنتائج الرسمية المعبرة عن علاقاتهم مع السلطات الرسمية ودوائر الحكومة، من حيث دفع الضرائب والإذعان للقوانين، والقبول بالقرارات والسلوكيات النابعة من النظام السياسي.
- المعارضة أو المقاومة Opposition: وتمثل توجهات الأحزاب والفصائل والجماعات المعارضة والمخالفة لتوجهات النظام السياسي، والتي لديها مطاليب تنزع إلى تحقيقها من خلال ممارستها للضغوطات على النظام السياسي، ومن خلال برامجها ومشاريعها وكسب الأصداء الجماهيرية الشعبية إليها.
- المصادر أو الموارد Resources: وتمثل مختلف الموارد والمصادر المادية والبشرية الموجودة في بيئة النظام السياسي داخليا ودوليا، والتي يمكن تسخيرها وتوظيفها، لأجل تحقيق أهداف ذلك النظام، وتنفيذ سياساته العامة الصادرة عنه.

د. المعلومات الراجعة من المجتمع حيال السياسة العامة السابقة أو مطاليب جديدة.

ه. إن تلك المدخلات بمكوناتها متأثرة ومرتبطة بنوعين من البيئات، التي تحكم طبيعة هذه المدخلات ومكوناتها، وهما:

- البيئة الاجتماعية الداخلية: وهي تتألف من النظم الآتية:
  - النظام البيئي أو الايكولوجي.
  - النظام الحياتي أو البايولوجي.
  - الأنظمة الشخصية.
  - الأنظمة الاجتماعية.
- البيئة الاجتماعية الخارجية، وهي تتألف من النظم الآتية:
  - النظم السياسة الدولية.
  - النظم البيئية أو الايكلوجية الدولية.
  - النظم الاجتماعية الدولية.

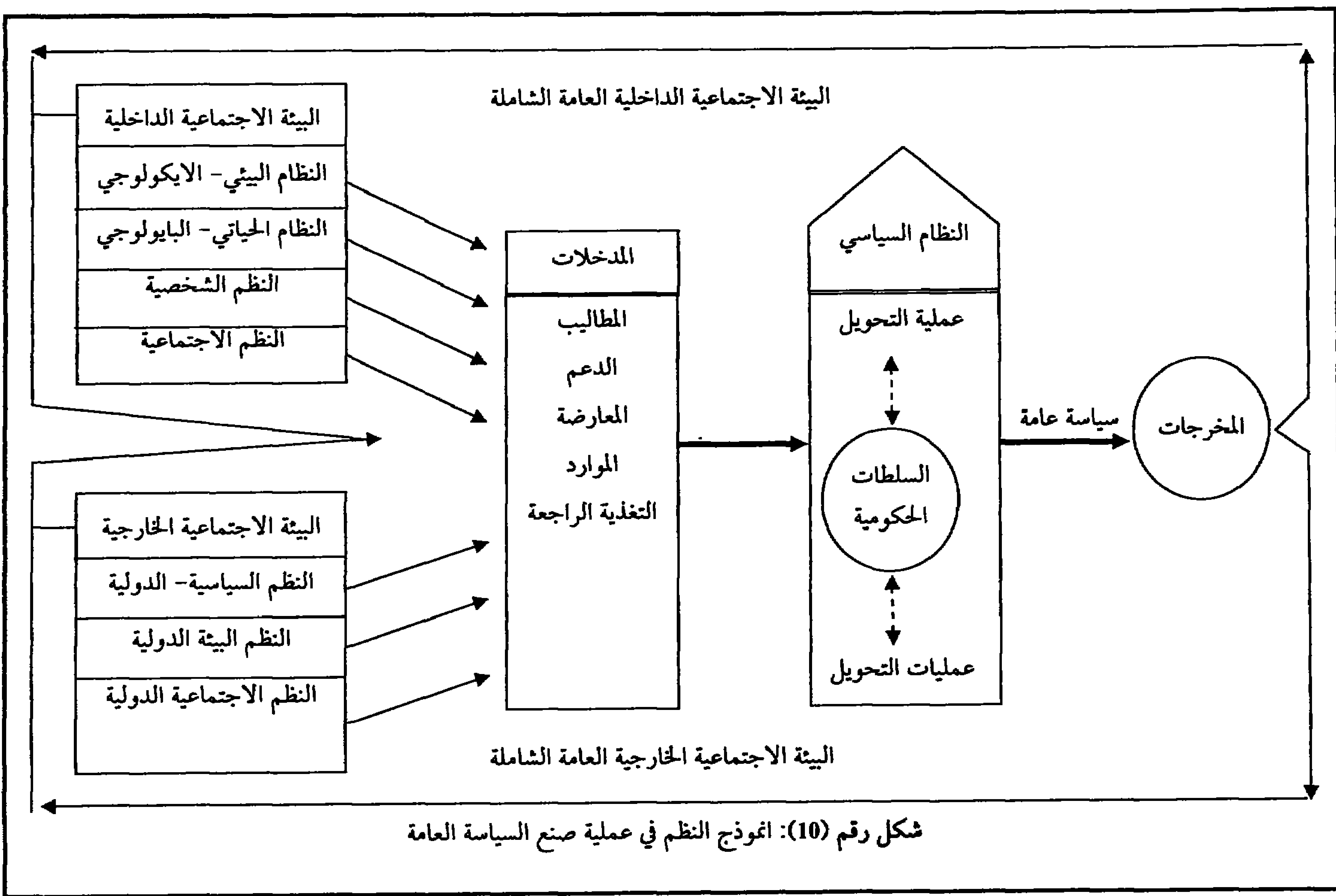
و. ان الصندوق الأسود يجسد النظام السياسي وعملياته الجارية في كيفية التعامل مع المدخلات. ويتضمن هذا الصندوق المكونات أو العمليات الآتية فيما يختص بصنع السياسة العامة:

- التحويل أو التغيير Conversion: حيث تمثل العمليات في التعامل مع المدخلات.
- تشكيل وبناء الإجراءات المطلوبة في عملية التحويل، من خلال صانعي السياسة العامة.
- بلورة إطار العمل النفسي والاجتماعي الذي تتطلبه السياسة العامة، في سبيل إصدارها وإخراجها إلى المجتمع بصورة إلزامية من قبل السلطات المختصة.

ز. تتكون المخرجات الصادرة من عمليات الصندوق الأسود، بوصفها السياسة العامة المتخذة، من محصلة تتمثل بالبضائع أو الخدمات أو الرموز الصادرة من النظام السياسي إلى الجماهير العامة، وأية أشياء أخرى تمثل إرادة صانعي السياسة العامة.

ح. تعمل المحاور والمفاهيم المجسدة لأنموذج النظم، في ظل دورة متكاملة (بيئيا، واجتماعيا، وسياسيا) وبشكل مترابط للإحاطة بالمعلومات حول عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها ومعرفة نتائجها وآثارها على أعضاء المجتمع، وضمن إطار كلي للبيئة التي تحيط بالمنتظم السياسي، محليا ودوليا.

وفيما يلي نقدم الأنموذج رقم (10) الذي جاء به (ديفيد استون) والذي يمثل أنموذج النظم في عملية صنع السياسة العامة [11]، مع مراعاة بعض الإضافات التي أجريناها، لأغراض التوضيح والاستيعاب.



شكل رقم (10): انموذج النظم في عملية صنع السياسة العامة

رابعا: الأنموذج المؤسسي Institutional Model

ينطلق هذا الأنموذج من نقطة الارتكاز التي يعرف فيها علم السياسة طويلا، بأنه ذلك العلم الذي يعنى بدراسة المؤسسات الحكومية، حيث تتمحور بناء على ذلك اغلب الأنشطة السياسية والحكومية، من خلال المؤسسات الرسمية الثلاث وهي: المؤسسة التشريعية، والمؤسسة التنفيذية، والمؤسسة القضائية، وأن السياسة العامة يتم تحديدها من خلال هذه المؤسسات الحكومية الكبرى، التي بدورها تعمل على اعتماد هذه السياسة العامة أو تبنيها، والسعي لمحو تطبيقها وفرضها بشكل رسمي.

فالعلاقة ما بين السياسة العامة، والمؤسسات الحكومية، علاقة وطيدة، إذ ان سياسة معينة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة، ما لم تقم المؤسسات الحكومية بتبنيها وتطبيقها وجعلها قائمة، ما يدلل على أن المؤسسات الحكومية تمتلك ثلاث ميزات هامة للغاية، تمنحها للسياسة العامة، لكي تثبت وجودها في المحيط العملي والاجتماعي، وهي[11]:

الميزة الأولى: الشرعية Legitimacy

أي أن الحكومة تمنح السياسة العامة شرعيتها، بحيث تصبح سياسات حكومية عامة تحظى بالالتزامات القانونية، التي تتطلب من المواطنين الولاء أو الإخلاص لها. وهذا يعني أن السياسة العامة التي يترتب عنها وجود التزامات قانونية عامة حيالها، هي تلك السياسة الحكومية العامة.

الميزة الثانية: الشمولية أو العمومية Universality

أي ان السياسة العامة تتصف بالشمولية وبطابعها العام، الذي يمتد ليشمل كافة الناس في المجتمع، على خلاف سياسات الجماعات أو المنظمات الأخرى، التي تقتصر على شريحة ضيقة في المجتمع.

الميزة الثالثة: الفرض أو الإجبار Coercion

أي أن الحكومة هي وحدها التي تستطيع معاقبة المخالفين لسياساتها العامة، وهي وحدها تمتلك هذه السلطة، التي تمكنها من التحكم بولاء مواطنيها، وبالتالي تجعلها على يقين من أن السياسة العامة ملتزم بها من قبل أعضاء المجتمع بأكمله، والتأكد من أن المجتمع بكامل أعضائه، أفرادا وجماعات، يعملون ضمن إطار هذه السياسة العامة، بخلاف الجماعات والمنظمات الأخرى التي قد تفرض على أعضائها عقوبات معينة، بشكل محدود للغاية.

ان الأنموذج المؤسسي خريطة يتضمن في ضوء ذلك صنع السياسة العامة، بوصفها عمليات، من حيث تركيزه على خريطة التنظيم في الحكومة، ومن حيث وصف الترتيبات وجميع المهام الإدارية لعموم الأقسام والإدارات، ووصف ترتيباتها القانونية، كما أن السياسة العامة تمثل نشاطا يجري داخل الهياكل والمؤسسات الحكومية، ويبحث هذا الأنموذج كل ما يختص بالسياسة العامة بالإضافة إلى السلطات الرسمية الثلاث والوزارات والأحزاب السياسية، والإدارة المحلية والمؤسسات الإدارية.

ان المدخل التقليدي الذي كان يتبنى هذا الأنموذج قد حصر تركيزه في الجوانب الرسمية، والقواعد والصلاحيات والنظم التي تتبع لها، وكذلك في الهياكل والمستويات والعلاقات الرسمية السائدة بينها، بعيدا عن الاهتمام بالسلوك العملي الفعلي، لهذه المؤسسات، وترتب على هذا، تجاهل لدراسة السياسة العامة التي كانت تصدرها تلك المؤسسات، في ضوء هذه النظرية التقليدية.

غير أن المدخل السلوكي تجاوز هذه الملاحظات، فاهتم بدراسة العملية السياسية والسياسات العامة في إطار المؤسسات الحكومية، وتحليل السلوك الصادر من المشاركين في هذه العملية من منظور واقعي لما هو كائن، وربما أن هذا الأنموذج هو الذي يقدم شرحا للصندوق الأسود.

إن الأنموذج المؤسسي، ومن خلال أنماطه الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي، بصورة مستمرة ومستقرة، يمكن أن يؤثر في مضمون السياسة العامة، إذ أن المؤسسات يمكن أن تؤسس في سبيل تفعيل بعض المخرجات السياسية، أو تقف للحد من مخرجات أخرى غيرها. وهذا يدعو إلى إثارة السؤال الهام الذي يقول: ما هو تأثير الترتيبات المؤسسية على السياسة العامة؟ لان أية تغيرات في الهيكل المؤسسي سوف ينجم عنها تغيرات في السياسة العامة. وبغير دراسة العلاقة الحقيقية بين الهيكل والسياسة، سوف يحصل خطأ وارتباك في صنع السياسة العامة[13].

وإن هذا الأنموذج يدلل كما يعكس العلاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة العامة، ويشير في الوقت ذاته إلى أنهما يتحددان إلى درجة كبيرة بالقوى الاجتماعية والاقتصادية، وأن أثر التعامل مع المؤسسات على السياسة العامة، قد يكون ضعيفا وواهيا، إذا بقيت القوى التحتية جامدة، وغير متحركة أو فاعلة.

وفي ضوء هذا التوجه، فإن الأنموذج المؤسسي، في عملية صنع السياسة العامة ودراستها وتحليلها، يستوعب عدداً من الخيارات الحركية، التي تجعل منه أنموذجا عمليا وواقعيا وقابلا للجدال وللمساجلات والمناقشات المرتبطة بآلياته ومعداته المعتمدة في السياسة العامة، وذلك من خلال ما يأتي[14]:

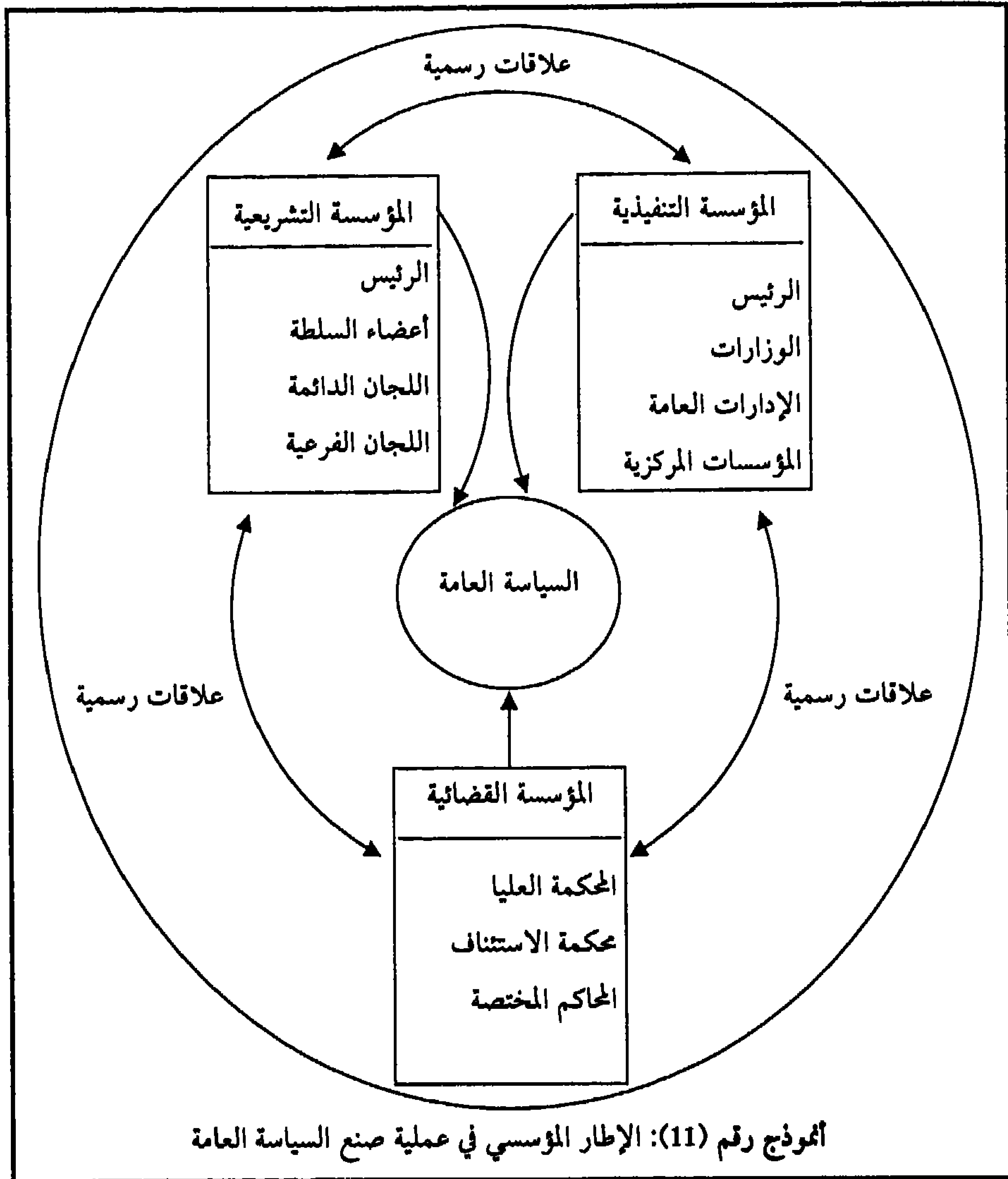
1. لقد ناقش المعنيون بالسياسة العامة، وما يرتبط بهذا الأنموذج وغيره من النماذج والنظريات الأخرى، جوانب عديدة للمفاضلة بين الديمقراطية والدكتاتورية، والفيدرالية، والحكومة الموحدة، والحكومة الرئاسية، والحكومة البرلمانية، والمراجعة القضائية، وارتقاء المؤسسة التشريعية، ونظام الحزبين، ونظام الحزب الواحد، ونظم الأحزاب الأخرى، حيث جرت تفضيلات كثيرة ومتشعبة، لتؤكد ان أفضل البدائل تتجلى في خيارات الديمقراطية والفيدرالية والحكومة الرئاسية والمراجعة القضائية، ونظام الحزبين، وهذا كله يتأتى من خلال تفعيل الأنموذج المؤسسي، الذي يعكس تلك الافضليات والتفضيلات، وإن كانت الآراء التي عبرت عن تلك الافضليات والتفضيلات، مرتهنة بالتفكير السياسي الأمريكي ومتركزة في إطار الفلسفة الأمريكية، وهي ليست بالضرورة آراء ايجابية، حيث إنه قد أدى نجاح عدد من النظم السياسية ممن لا تتبنى الديمقراطية الغربية، إلى تسليط أضواء الشكل حول تلك الآراء، وبالشكل الذي يشير إلى أن التفضيلات هي مجرد آراء سياسية، وليست نتائج نابعة من اختبارات واقعية وحقيقية، في حين كان أداء تلك النظم غير الليبرالية يشكل تحديا منافسا للنظم الليبرالية، من حيث الأداء الفعلي والانجاز المادي للمؤسسات الحكومية، وانعكس ذلك كله على جهود السياسة العامة.
2. نهوض البلدان النامية، بالتنمية المؤسسية وتجاوز النظرة التقليدية القائمة في مؤسساتها الحكومية، ودعمها بالمشاركة الشعبية والمحلية في القرارات والأنشطة والمشروعات، وتقويض الضوابط الإدارية المتعسفة، والسعي نحو إيصال السلع والخدمات وإيجاد المراكز التدريبية للقيادات الخلاقة والجديدة، جعل من الأنموذج المؤسسي، الأنموذج الأكثر قدرة وعملية في إحلال التغيير والاستمرارية المتطورة في عملية صنع السياسة العامة، وتحليل محتواها وأبعادها.
3. قدرة المؤسسة الرسمية الحكومية على الملاءمة مع ما اسند إليها من دور ونشاط، وقد تجلى ذلك بالنسبة لبنية الحكومة من خلال الفصل بين السلطات، حيث ان المؤسسة

التنفيذية، والمؤسسة التشريعية والمؤسسة القضائية، لكل منها أسلوبها في التشكيل والتنظيم وفي العضوية، بالشكل الذي يتناسب ويتفق مع الوظائف والمهام الملقاة على عاتقها.

كما أن المنظمات الإدارية والأجهزة البيروقراطية، تحددت أطرها ومهامها وارتباطاتها، من خلال الأشكال التنظيمية، والتطويرات التي أدخلت عليها، لأغراض التحديث والتكيف مع متطلبات البيئة والمحيط وتعظيم الأهداف وخلق التجاوب في الأنماط السلوكية لأعضاء المنظمة، بما يضمن تنفيذ الأهداف ومتطلبات السياسة العامة على أساس الكفاءة والفاعلية.

وهذا كله يتمثل بما يتيحه الأنموذج المؤسسي في صنع السياسة العامة وما يتعلق بها، فضلا عن كونه قد أسهم في توضيح الصندوق الأسود وشرح أبعاده، ولم تكن نظرية الأنظمة قد اهتمت به بشكل تفصيلي وواضح، مثلما اهتم به الأنموذج المؤسسي، الذي اهتم بالعلاقات بين الأبنية الحكومية المختلفة وركز على جوانب العلاقات الرسمية الحاصلة بينها، فضلا عن العلاقة بين المركزية واللامركزية وكيفية العلاقة الرسمية التي تربط الإدارة المحلية بالمراكز العليا، ما له أثر وتوضيح بارز في السياسة العامة.

ونقدم الأنموذج الآتي رقم (11) المقترح، لمعرفة دور المؤسسية في عملية صنع السياسة العامة، وما يختص بدراستها.



أنموذج رقم (11): الإطار المؤسسي في عملية صنع السياسة العامة

خامسا: أنموذج العمليات والأنشطة والوظائفية

The Functional Activities and Process Model

ينطلق هذا الأنموذج من خلال كون السياسة العامة، نشاطاً سياسياً، فالعمليات والسلوكيات السياسية، كانت تمثل محور اهتمام العلوم السياسية، لعقود طويلة، وباشر علم السياسة الحديث ضمن توجهاته السلوكية، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، بدراسة الأنشطة والفعاليات المتعلقة بالناخبين وبجماعات الضغط والمصالح، والمشرعين، والرؤساء،

والبيروقراطيين، والقضاة والممثلين السياسيين الآخرين، وغير ذلك، لأجل اكتشاف أنماط ومعرفة لتلك الأنشطة والعمليات القائمة[15].

وبناء على ذلك حاول بعض العلماء السياسيين، ان يجمعوا بعض النشاطات والعمليات، في ضوء علاقاتها بالسياسة العامة، وكانت النتيجة تحديد عدد من العمليات والنشاطات الوظائفية، التي يمكن تبنيها مدخلا في دراسة السياسة العامة، من خلال التركيز على نشاطاتها الوظيفية المتنوعة، التي تصنع في ضوئها السياسة العامة، وذلك من خلال الجهود الآتية:

1. **العمليات الوظائفية من خلال الأنشطة السبعة، التي قدمها هارولد لاسويل، وهي[16]:**

أ. الاستخبار: وتتعلق بكيفية تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بقضايا السياسة العامة، والتي تنال اهتمام صانعيها.

ب. التوصيات: وتهتم بكيفية صياغة التوصيات واعتمادها، فيما يختص بقضايا أو مسائل معينة أو محددة.

ج. الوصف: ويمثل الكيفية في تبني القواعد وتطبيقها، وعن طريق من؟ وكيف؟ ومتى؟

د. الإنقاذ: ويتعلق في تحديد ما إذا كان السلوك متعارضا مع القوانين أو القواعد الملزمة ام لا؟

ه. التطبيق: أي ما يختص بالكيفية التي يتم من خلالها تطبيق القوانين والقواعد الملزمة، بصورة فعلية وعملية.

و. التقويم: ويتعلق بتقويم عمليات السياسة العامة، من حيث فشلها أو نجاحها.

ز. الإنهاء: أي كيف ينتهي العمل بالقوانين والقواعد الأصلية، أو يتقرر الاستمرار بها؟

2. **الأنشطة والمبادئ التي تمثل القواعد الأساسية الخمسة التي قدمها (إي كويد (E. Quade**:

حيث قدم (إي كويد) خمسة أنشطة أو مبادئ، إلى مؤسسة راند RAND تمثل قواعد مركبة من حيث معطياتها، وتشكل منطلقات لعمليات مترابطة، في عملية صنع السياسة العامة وتحليلها، وكإطار تخطيطي وإجرائي، يمكن اعتماده في هذا الخصوص، وهي كالآتي[17]:

أ. الصياغة: وتمثل قاعدة مفهوماتية Conceptual Phase، حيث تركز على وضوح الأهداف، وعلى معرفة القضايا ذات الاهتمام، ثم على تحديد المشكلة، في إطار ما يرتبط بالسياسة العامة.

ب. البحث: وتمثل قاعدة بحث Research Phase، حيث تركز الاهتمام نحو البحث عن المعلومات والعلاقات، حول نمذجة البديل الأفضل، الذي يمكن أن يوفر فرصة في حل المشكلة بصورة جيدة.

ج. التقويم: ويمثل قاعدة تحليلية Analytic Phase: حيث يركز على دراسة النماذج المختلفة، في سبيل استخدامها للتنبؤ بالنتائج، وبالتالي لغرض الوصول إلى الاختيار من بين البدائل عقب مقارنتها مع النتائج المحتملة.

د. التفسير: ويمثل قاعدة توضيحية أو تمييزه Judgmental Phase، حيث يركز على كيفية توظيف معطيات التنبؤ، وعلى كيفية تمييز المعلومات المناسبة، التي يمكن ان تخدم النتائج المتوقعة، وبالتالي اختيار الأسلوب البديهي- الأفضل، الذي يجسد الفعل والتصرف المعتمد أو الذي يمكن اعتماده في السياسة العامة.

ه. التثبت: ويمثل قاعدة علمية Scientific Phase: حيث يركز على أهمية القيام باختبار النتائج المحتملة في إطار تجريبي، لضمان ما يترتب عنها أثناء التطبيق في الواقع العملي للسياسة العامة.

ويؤكد (كويد)، أن التحليل الجيد يقتضي تطبيق الأنشطة الخمسة أعلاه، بقدر متناسب، وأن صانع السياسة عليه ان يسعى إلى عمل هذه الأنشطة في دراسته وتحليلاته للسياسة العامة، بصورة مباشرة وكعمليات متسلسلة الترابط، ويؤكد أيضا، أن القاعدة الخامسة (العلمية) القائمة على التثبت والتحقق والاختبار، هي التي ستؤدي إلى إيجاد الرضا أو القبول Satisfied بالتصرف أو الفعل المفترض أو الذي جرى اقتراحه والتوصل إليه، وفي حالة عدم الرضا أو القبول، فينبغي العودة مجددا إلى القاعدة الأولى (المفهوماتية) القائمة على الصياغة والبدء من جديد.

3. **الأنشطة والعمليات، بناء على علاقتها بالسياسة العامة، التي تمثل خمس مراحل أساسية، كما ذكرها (توماس داي)**

حيث يرى (داي) أن العملية السياسية، يمكن رؤيتها بوصفها سلسلة من الأنشطة الهامة، التي تجسم بدورها السياسة العامة، وهذه تتبلور من خلال الأنشطة الخمسة الآتية[18]:

أ. **تشخيص المشكلات Identifying Problems**: وهذه تتم من خلال تجميع المطاليب، لأجل التحرك أو العمل الحكومي حيالها، وبما يؤكد اهتمامها وعنايتها.

ب. **تشكيل مقترحات السياسة Formulating Policy Proposals**: وهذه تتم من خلال وضع الأجندة لأغراض المنافسة العامة، ولتطوير مقترحات برامج لحل المشكلة.

ج. **تشريع السياسات Legitimating Policies**: وهذه تتم من خلال الاختيار المقترح، وبناء الدعم السياسي المطلوب له، وتفعيله على شكل قانون.

د. **تطبيق السياسات Implementing Policies**: وهذه تتم من خلال المنظمات البيروقراطية، ودفع الأجور وتوفير الخدمات، وفرض الضرائب.

ه. **تقويم السياسات Evaluating Policies**: وهذه تتم من خلال دراسة البرامج، وتقدير مخرجات البرامج الحكومية، ثم تقويم أثر البرامج على الجماعات في المجتمع، بشكل هادف أو غير هادف، ثم اقتراح التعديلات المطلوبة.

هذا ويرى (اندرسون) ان تلك الخطوات تُجسد الطابع السياسي لعملية صنع السياسة العامة، لكونها تتضمن صراعا بين الأفراد والجماعات، وأحيانا كفاحا من اجل الخيارات، إزاء القضايا السياسية ومشكلاتها، فضلا عن أن تلك الخطوات تمثل إطارا يحقق فوائد متعددة يمكن توضيحها كما يأتي(19):

أ. ضمن التطبيق العملي غالبا ما يكون التعاقب بين الخطوات، هو المعتمد الموضح للتوقيت، الذي تستغرقه كل خطوة، وقد يكون الترتيب التسلسلي للخطوات مرنا وقابلا للتكيف.

ب. ان ذلك الإطار يستوعب خطوات مضافة بالإمكان إدخالها عند اللزوم، ويمكن توظيف الأساليب المتنوعة في جمع المعلومات الوصفية أو الكمية أو اليدوية أو الآلية، من خلاله.

ج. إن هذا الإطار يوفر النظرة المفتوحة لتحليل جميع أنواع السياسات العامة، وفي كل المجتمعات، ذلك لأنه لم يرتبط بحضارة معينة، ما يجعله صالحا على صعيد المنهج في إجراء المقارنات، بين تجارب الدول المختلفة، وكيفية تعاملها مع المشكلات، وبالتالي صياغة سياساتها العامة المطلوبة.

وتجاوبا مع هذه الفوائد، واستحصالا لمعطياتها، يأخذ (اندرسون) هذا الإطار لغرض تحليل السياسة العامة، ويؤطره في لائحة جدولية، لغرض تعميق الفهم إزاء تحليل السياسة

العامة، والوقوف عند أدواتها المستخدمة، كخطوات استرشادية يمكن تبنيها واعتمادها في التحليل.

وفيما يأتي، توضيح لتلك اللائحة للخطوات الاسترشادية في تحليل عملية صنع السياسة العامة [20]:

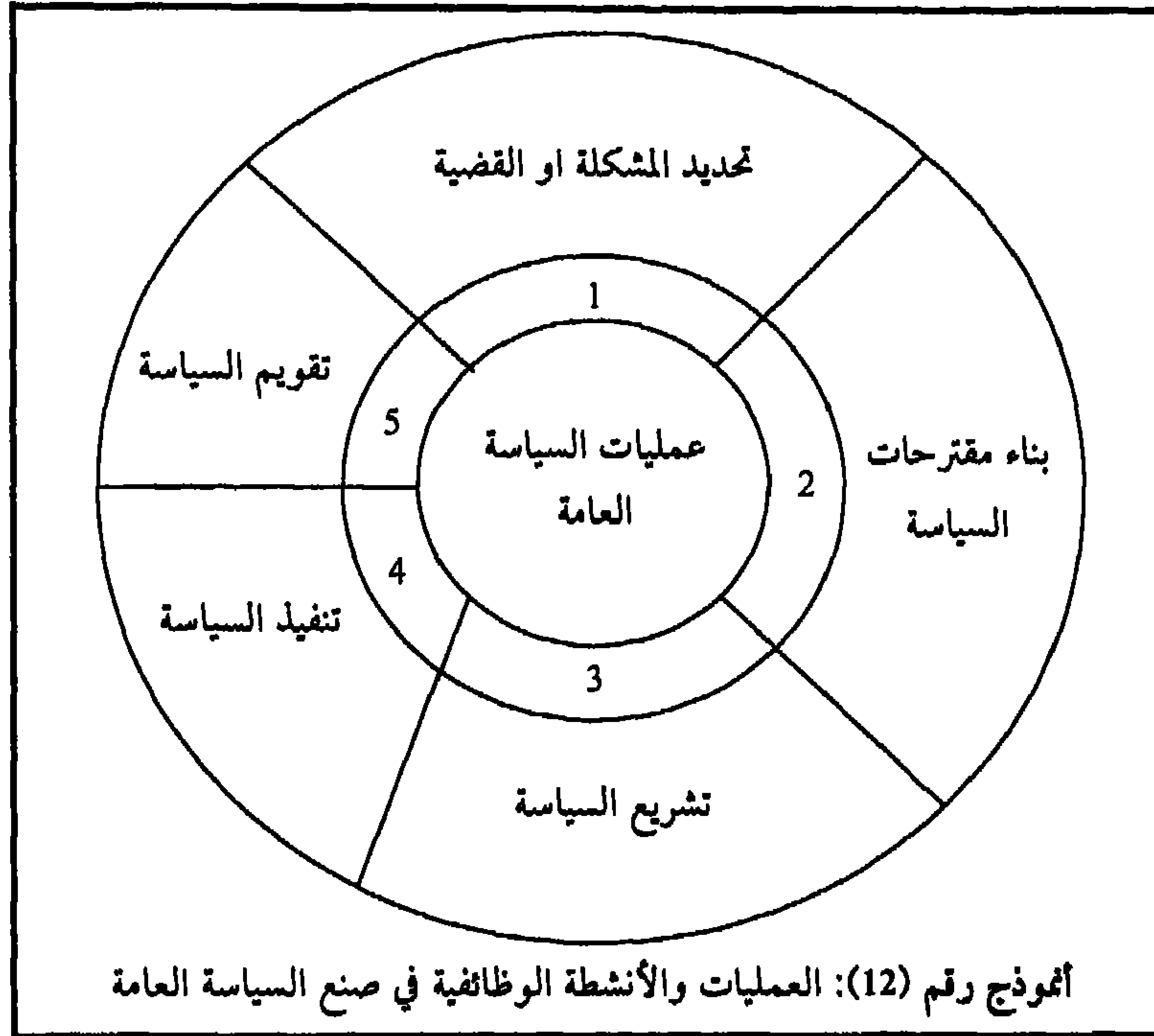
تسلسل المرحلة	عنوان المرحلة	التعريف الوصفي للمرحلة	المنطق العام للمرحلة
الأولى	أجندة السياسة	توضح فيها المشكلات التي تثير انتباه الرأي العام	جعل الجهة الحكومية مقتنعة بالمشكلة، ومهيأة للتحرك إزاءها.
الثانية	بلورة السياسة	تطوير برامج عمل مقبولة، لغرض التعامل والتصدي للمشكلات العامة، بحسب خطورتها وأهميتها.	ما الذي يمكن عمله إزاء المشكلة، في ضوء ما هو مطروح من مقترحات؟
الثالثة	تبني السياسة	تجميع الدعم والتأييد للمشروع المقترح، والتصديق عليه وإقراره.	تهيئة الحكومة لتقبل الحل المناسب لمعالجة المشكلة أو القضية
الرابعة	تطبيق السياسة	تطبيق الحل المشروع، وملاحظة الجهات المكلفة بتنفيذه وتحديد مسؤولياتها.	تطبيق سياسة الحكومة إزاء المشكلة
الخامسة	تقويم السياسة	متابعة مراحل التنفيذ، للتأكد من كون السياسة مؤثرة، ولمعرفة فيما إذا كانت السياسة العامة فعالة أم لا؟	هل كانت السياسة عملية

وقد تبنى (وليم دان) هذه اللائحة، مع بعض الإضافات القليلة، لتصبح بمثابة قواعد في عملية صنع السياسة العامة، تقوم على تفاعل المراحل الخمسة أعلاه في ضوء معطياتها وما ينبغي ان يترتب عليها، وعلى النحو الآتي[21]:

1. وضع الأجندة، بما يدلل على توضيح المشكلة وتحديد إطارها.
2. بلورة السياسة، بما يدلل على حسن التدبير والتنبؤ، في التعامل مع المشكلة.

3. تبني السياسة، بما يفضي إلى وضوح توصيات السياسة العامة.
4. تطبيق السياسة العامة، بما يعزز من متابعتها لغرض انجاز أهداف السياسة العامة.
5. تقدير السياسة، بما يعزز دور الرقابة المحاسبية والتقويم على تنفيذها ومخرجاتها وآثارها.

وعليه، يمكن تقديم الأنموذج المقترح رقم (12)، الذي يعبر عن أنموذج العمليات والأنشطة الوظائفية في صنع السياسة العامة.



أنموذج رقم (12): العمليات والأنشطة الوظائفية في صنع السياسة العامة

سادسا: أنموذج دراسة الحالة Case Study Model

يمكن أن تتم دراسة السياسة العامة، بوصفها نابعة من حالات وحوادث معبرة عن التفاعل مع المعنيين والمشتركين فيها، بصورة واضحة ومعلومة، في إطار بيئي أو اجتماعي أو سياسي أو إداري أو اقتصادي، وغير ذلك.

حيث يقوم هذا الأنموذج على فكرة إجراء الدراسة التحليلية والتفصيلية، لكل حالة أو مشكلة أو قضية على حدة، ومن خلال هذه الدراسة، يتم التوصل إلى صياغة التوجه أو صنع القرار المناسب للسياسة العامة إزاء تلك الحالة أو المشكلة أو القضية التي جرى تحليلها تفصيليا، بعيدا عن الأخذ بعملية صنع السياسات العامة بصورتها المطلقة الموجهة نحو

مجموعة قضايا ومشكلات، وإنما اعتمادا على الملاحظات التجريبية لكل حالة أو قضية على حدة في إطارها الخاص بها[22].

وفي ضوء هذا الأسلوب يتفق معنى (دراسة الحالة) مع ما جاء في قاموس (ويبستر) بأنها: تحليل مكثف لوحدة مستقلة، شخصا كان أم مجتمعا، بالتأكد على العناصر التطورية، لذلك الشخص أو لذلك المجتمع في إطار علاقته مع البيئة المحيطة[23].

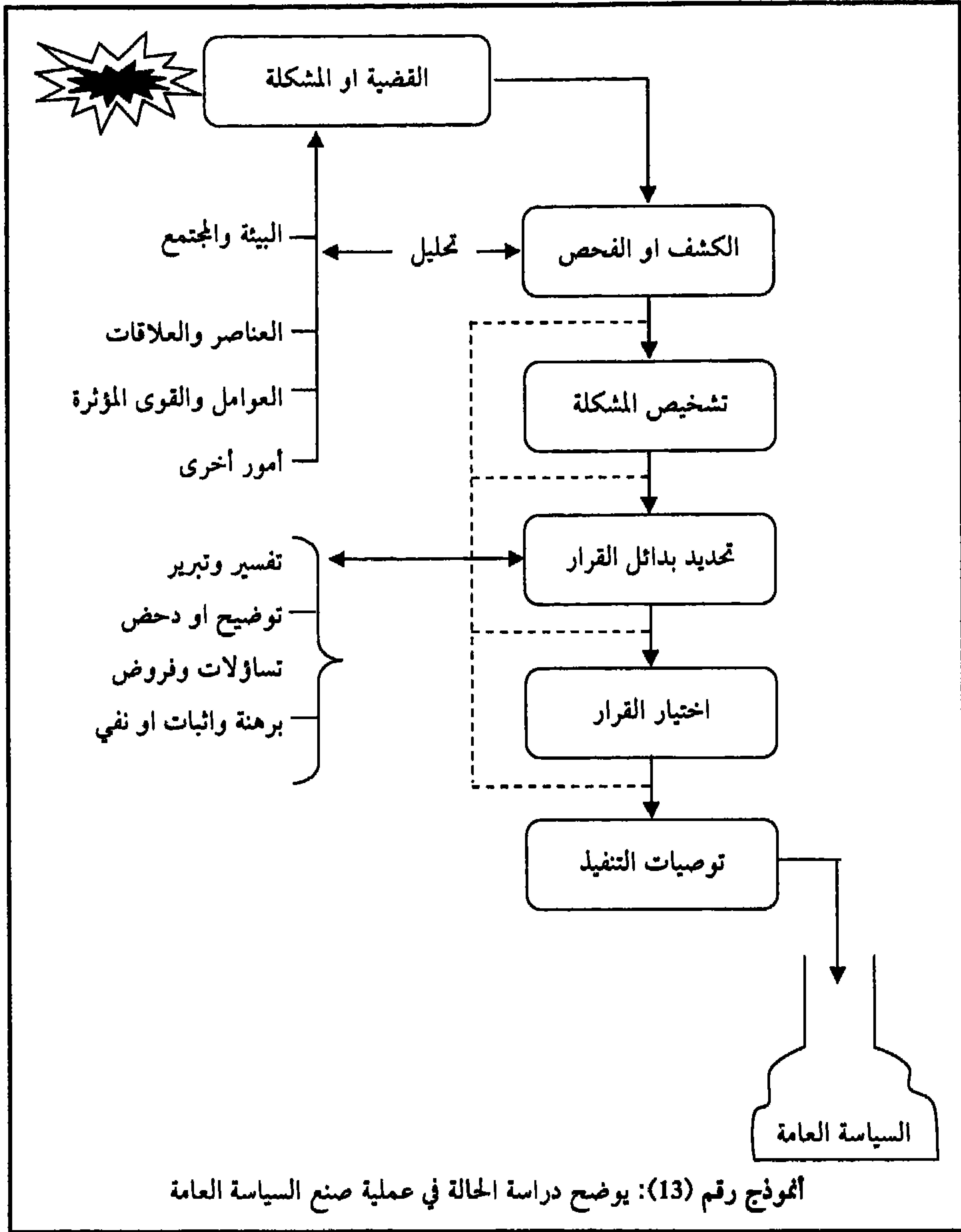
وكمثال في اعتماد هذا الأنموذج لغرض دراسة السياسة العامة وصنعها، يتم اخذ مشكلة أو قضية التلوث البيئي، من خلال دراسة وتحليل طبيعة هذه القضية، وكيف برزت إلى موقع الاهتمام المجتمعي، وكيف تبلورت لتصبح مشكلة واسعة عند أفراد المجتمع، وبالتالي تحولها إلى قضية ذات أبعاد سياسية، تقتضي تدخل الحكومة إزاءها للقيام بإجراءات للتخلص من التلوث، وهنا ينبغي استحضار جميع الدوائر والمؤسسات والمنظمات الرسمية وغير الرسمية المعنية بقضية التلوث البيئي، في سبيل التوصل إلى استصدار سياسة بيئية عامة ذات نتائج ايجابية تقضي على التلوث وعلى مظاهره القائمة.

واعتمادا على هذه العملية في الدراسة المستقلة والتحليل لقضايا السياسة العامة، يجسد هذا الأنموذج أسلوبا منظما للتحليل والدراسة المستقلة للسياسة العامة ولقضاياها القائمة بذاتها، ثم معرفة جوانب التأثير المتبادل التي يربط بينها كعامل مستقل وبين العوامل الأخرى التابعة ذات العلاقة، وصولا إلى نتيجة حقيقية مدركة تصلح للتعميم ولإصدار السياسة العامة المناسبة لها[24].

وقد قام (غلين دي بيغ Glenn. D. Paige) بدراسة حالة (الأيام السبعة) التي اتخذ فيها قرار السياسة العامة الأمريكية بالتدخل في كوريا الجنوبية، مستخدما إطارا نظريا يتمثل بدراسة الحالة، في صنع السياسة العامة، بوصفها دراسة معنية بتناول قضية واحدة، يمكن أن تسهم في تعضيد المجال النظري ببعض القواعد المفيدة للجهود الدراسية الميدانية في مجال صنع السياسة العامة وبلورة قراراتها المحتملة، وذلك من خلال الحرص على وضع منهجية علمية ومعرفية متبناة لغرض توظيفها أو استخدامها في دراسة مختلف المراجع والظروف التي بلورت عملية التدخل الأمريكي في كوريا الجنوبية عام 1950، ورسخت حضورها كتوجهات للسياسة العامة إبان رئاسة الرئيس الأمريكي (ترومان)، التي أسفرت بعض نتائجها عن صدور قرار الرئيس، بإقصاء الجنرال (مكارثر) عام 1951 وعزله عن منصبه الهام، حيث استندت دراسة الحالة لهذه القضية إلى مجموعة مراجع مثل: الصحف اليومية،

وبعض المنشورات والبلاغات الحكومية الهامة والرسمية، والمذكرات، واليوميات المتعلقة بالجوانب الخصوصية لصناع قرارات السياسة العامة، فضلا عن المقابلات مع عدد من الشخصيات الهامة وتعليقات بعض الخبراء، وتم تركيب الأحداث التاريخية للقضية، كما كانت عليه في واقع الحال، مع التأكيد على تفعيل بعض المفاهيم مثل: المعلومات، والاتصال، والدوافع، والاسترجاع، ومسار الحركة Path of Action، ثم باشرت الدراسة بوضع توجه السياسة العامة نحو اتخاذ قرارها باتجاه كوريا الجنوبية، وضمن الإطار البيئي لهذا القرار داخليا وخارجيا، ولما يغطي الخلفية التاريخية من عام 1945- 1950، والوقوف عند مقتطفات هامة من السيرة الذاتية للشخصيات الرئيسية الثلاث التي كان لها الدور البارز في خلق تلك الخيارات السياسية للتعامل مع القضية وهم (الرئيس: هاري ترومان) ثم (وزير الخارجية: دين أتشيسون) ثم (وزير الدفاع: لويس جونسون) وسعى الباحث للتعرف على تجاربهم ومواقفهم، والأجواء الدولية السائدة آنذاك، ما جعل ملخص هذه الدراسة يقوم على ان الأزمة الكورية، يمكن النظر إليها كقضية متكاملة، تدرس من داخلها، بوصفها نتيجة لسلسلة من القرارات التي تجسم السياسة العامة الخارجية والعسكرية، التي تستهدف غايات معينة، تعبر عن مصلحة الحكومة الأمريكية، في مواجهتها للأزمة من خلال السياسات العامة المتخذة، فيما يتعلق بهذا الخصوص[25].

وفيما يأتي نقدم الأنموذج المقترح رقم (13) الذي يعبر عن دراسة الحالة في صنع السياسة العامة.



أنموذج رقم (13): يوضح دراسة الحالة في عملية صنع السياسة العامة

ومهما يكن من أمر أنموذج دراسة الحالة في صنع السياسة العامة وما يرتبط بها من القضايا والمسائل، فإن لهذا الأنموذج وبرغم ايجابياته، بعض العيوب في توظيفه ضمن مجالات السياسة العامة، تنحصر في احتمالية تحيز الباحث أو القائم بتحليل القضية، من حيث إعطاؤها وزنا مبالغا فيه من الاهتمام أو الإظهار، إلى جانب ان هذا الباحث أو المحلل قد

يجسد بعض الطروحات التي تتضمنها القضية بناء على رغبته، وليس كما تعبر عنه القضية في حقيقة الأمر، كأن يسبغ عليها بعضا من الوقائع الوهمية والخيالية، فضلا عن انه توجد بعض القضايا التي لا تتكرر في الحدوث، بحيث لا يمكن تعميم نتائجها على حالات أخرى، كما أن حلول القضايا السابقة، ليست بالضرورة تصلح لحلول القضايا اللاحقة والجديدة حتى إن وجدت أكثر من رابطة بينهما أو تشابه. ومن الصعب تعميم حلول ناتجة عن قضايا تمتد دراستها سابقا على قضايا لم تتم دراستها بعد، إلى جانب أن هذا الأنموذج من الناحية المنهجية، لا يفي بمتطلبات استخدامه من قبل المحللين والباحثين الذي ينشدون سبلا للتوضيح أو طرقا في التنبؤ بالحالات اللاحقة، لكي يتسنى لهم التوصل إلى مشاريع في المستقبل لوضع السياسات العامة اللاحقة في إطار من الدقة والموضوعية وأن هذا الأنموذج الذي طالما أكد على دراسة كل قضية من قضايا السياسة العامة على حدة، يجعله أمام أداء بطيء، ويفقده القدرة على بناء التعميمات المنهجية والموضوعية التي تمثل الصفة المميزة لأي نظام سياسي في المجتمع والبيئة، ما يجعله أخيرا متراجعا عن ديناميكية السياسة العامة وغير متواكب مع تغيراتها المطلوب إدراكها والتعامل معها.

مصادر الفصل الخامس

1. ارجع الى:

- Dye, Op. cit, P. 26-28.
- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 34.

2. السيد عبد المطلب غانم، الاقترابات والأدوات (مصدر سابق)، ص 81-82.

3. ارجع الى:

- Dye, Op. Cit, P. 28.
- Henry, OP, Cit, P. 298-299.

4. ارجع الى:

- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 35-36.
- Dye, Op. Cit, P. 28-29.

5. Dye, Op. Cit, P. 29-30.
6. Henry, OP, Cit, P. 300.
7. Dye, Op. Cit, P. 44.
8. Dye, Op. Cit, P. 44-45.
9. Robert T, Holt and John M. Richardson, Jr, Competing paradigms in Comparative Politics, in Book Edited by: Robert T. Holt and John E. Turner, The Methodology of comparative Research, New York, The Free Press, 1970. P. 42.
10. ارجع الى:

- Ham and Hill, Op, Cit, P. 13-14
- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 32.

11. Easton, A Framework (Op, Cit), P. 110.
12. Dye, Op. Cit, P. 21.
13. ارجع الى:

- Dye, Op. Cit, P. 22-23.
- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 38-39.

14. ارجع الى:

- السيد عبد المطلب غانم، الاقترابات والأدوات، (مصدر سابق)، ص 77-79.
- Henry, Op, Cit, P. 301-302.

15. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 37.

16. E.S. Quade, Principles and Procedures of System Analysis, In Book Edited By: Quade and W. I. Boucher, Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense, New York, American Elsevier Publishing Company, Inc, 1968, P. 33-34.

17. Dye, Op. Cit, P. 23-24

18. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 41-42.

19. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 42.

20. Dunn, Op, cit, P. 16-17.

21. علي الشريف، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ط2، بيروت، دار النهضة العربية، د.ت، ص 43.

22. Webster's, New Collegiate Dictionary, U.S.A. 1974. P. 172.

23. فهمي خليفة الفهداوي، الإدارة في الإسلام: المنهجية والتطبيق والقواعد، عما، دار المسيرة، 2001، ص 191-200.

24. دورتي، وزميله، مصدر سابق، ص 325-326.

25. ارجع الى:

- أطروحتنا في الدكتوراه، منهج دراسة الحالة بين التدبير الإسلامي والإدارة العامة المعاصرة، جامعة بغداد، 1996، ص 23-24.
- علي الشريف، مصدر أعلاه، ص 43-44.

الفصل السادس

البيئة المؤثرة وصناع السياسة العامة

أولا: البيئة التي تتفاعل معها السياسة العامة

ثانيا: الجهات الصانعة للسياسة العامة

مصادر الفصل السادس

الفصل السادس

البيئة المؤثرة وصناع السياسة العامة

أولا: البيئة التي تتفاعل معها السياسة العامة

إن السياسة العامة تتفاعل وتتعامل مع بيئة واسعة محيطه بها، وهذه تتمثل بمجموعة العوامل والمتغيرات إضافة إلى القيم والثقافات، وما يمكن ان يكون عليه المجتمع داخليا وخارجيا، مثل[1]:

- العوامل الاجتماعية والثقافية والحضارية.
- العوامل الاقتصادية.
- العوالم التعليمية.
- العوامل السياسية والإدارية العامة.
- العوامل الدولية والعالمية.

وليست تلك العوامل حصرية أو متوقفة، وإنما ثمة عوامل أخرى، تشكل وتكون في كليتها، البيئة التي تتفاعل معها عملية صنع السياسة العامة، وكما دعاها (جيمس اندرسون) باسم (بيئة السياسة) المحيطة بصانعيها، في إطار العلاقة المتمثلة ببعض التبريرات الآتية[2]:

- إن السياسة العامة لا يمكن لها أن تكون كفؤة وفعالة، ما لم تأخذ في الاعتبار الظروف البيئية التي تحيط بها.
- إن الحاجة إلى سياسة عامة، تقضي بقيامها أولا في البيئة، ومن ثم نقلها إلى النظام السياسي عبر قنواته الرسمية وغير الرسمية، لإضفاء الطابع الشرعي عليها.
- إن للبيئة دورا في وضع وإقامة بعض القيود والمحددات على متخذي القرارات أو صانعي السياسة العامة، وتحد كما تقوض من إمكانية خوضهم لبعض الموضوعات أحيانا.

- إن للخصائص الجغرافية والطبيعية المناخية، ولحجم الموارد ونوعياتها المتاحة أثرا بالغا على النظام السياسي، وغير ذلك من المتغيرات الأخرى مثل: عدد السكان، والتركيبة الاجتماعية، وقساوة العش، والأساليب الثقافية، وما يرتبط بذلك من نظم متفرعة اقتصادية واجتماعية، بحيث تصبح جميعها خصائص بيئية هامة لدى صانعي السياسة العامة.
- إن بعض المواقع الجغرافية والطبيعية، قد تكون مؤثرة جدا على السياسات العامة الخارجية للدولة.

فالسياسات العامة تتأثر بعوامل عديدة قائمة في البيئة والمجتمع، منها ما هو اقتصادي ومنها ما هو ديني أيضا، ومنها ما هو ممثل للعادات والتقاليد، ذلك ان المجتمعات الصناعية مثلا، تحتاج إلى كثير من خدمات الضمان الاجتماعي، والمواصلات والإسكان وغيرها، بأكثر من احتياجات المجتمعات الزراعية، وعندما يتغير المجتمع ويتحول من النمط الزراعي إلى النمط الصناعي، فإن السياسة العامة للحكومة والدولة، ينبغي لها أن تتغير بناء على ذلك التحول في المجتمع، وان تتوافق مع طبيعة التحول الجديد في المجتمع، وتسعى نحو تقديم الخدمات المناسبة لنمط الحياة[3].

وقد استرسل (ألموند وزملاؤه) في تفصيل بيئة السياسة العامة أو النظام السياسي، مؤكدين ان البيئة الداخلية والبيئة الخارجية تعملان على تشكيل طبيعة القضايا والمشكلات السياسية في الدولة. وهاتان البيئتان تضعان النظام السياسي في مواجهة مجموعة القضايا والمشكلات، مثل البطالة والتضخم والنمو الاقتصادي والصراع العرقي، وتهديدات الأجانب والأعداء، والموارد المتاحة قد تكون كافية أو غير كافية للتعامل مع تلك القضايا والمشكلات ومواجهتها، فالمجتمعات الصناعية الكبيرة والغنية مثل: اليابان، الولايات المتحدة، ودول السوق الأوروبية المشتركة، لديها قضايا ومشكلات كما لديها مستويات من الموارد، تختلف اختلافا كبيرا عما يوجد في مجتمعات زراعية صغيرة مثل تنزانيا، ومثل بعض الممالك النفطية، وهذا التفاوت يحتم على السياسة العامة، التكيف البيئي المطلوب تحقيقه، في ضوء اعتبارات البيئة المحيطة بها[4].

وعليه فإن تناولا ممكنا للبيئة التي تتفاعل معها عملية صنع السياسة العامة، يمكن ان يستدل عليه، من خلال التطرق إلى الوحدات ذات العلاقة بتلك البيئة، كما توضحها لنا الوحدات التحليلية الآتية:

1. الثقافة السياسية Political Culture

من البديهي جدا، ان تكون المجتمعات السياسية المختلفة، لا تعيش حالة السياسة بشكل متماثل، ولا بد عند ذلك من القبول بالمسلمة القائلة: بأن مختلف الثقافات السياسية تتحدد من خلال تفوق بعض المواقف السياسية، على اعتبار ان الموقف نزوع داخلي للرد بطريقة معينة خاصة على وضع ما.[5]

ولقد عرفت الثقافة السياسية بتعريفات عديدة من قبل علماء الاجتماع والسياسة، منها:

- تعريف (سدني فيربا Sidney Verba)

الثقافة السياسية: هي منظومة المعتقدات المجربة، والرموز والقيم المعتبرة، التي من خلالها يتم التعرف على الوضع أو الحدث السياسي المتخذ والقائم[6].

- تعريف (ألموند وزملاؤه)

الثقافة السياسية: هي عبارة عن توزيع معين للاتجاهات والقيم والأحاسيس والمعلومات والمهارات السياسية، ومثلما تؤثر اتجاهات الأفراد على ما يقومون به، فإن الثقافة السياسة للدولة تؤثر على تصرفات مواطنيها وزعمائها تجاه جميع جوانب النظام السياسي[7].

- تعريف (جيمس اندرسون)

الثقافة السياسية: هي ذلك الجزء من ثقافة المجتمع، المتضمنة القيم والمعتقدات والمواقف المتعلقة بما ينبغي ان تقوم به الحكومة، وكيف تقوم به، وطبيعة العلاقة بين المواطن والحكومة. وتنتقل الثقافة السياسية من جيل لآخر من خلال عملية التنشئة الاجتماعية والسياسية، التي من خلالها يتعرف أفراد المجتمع ويتفاعلون مع الأشياء والآخرين ومع القادة السياسيين، بحيث تصبح هذه الثقافة السياسة جزءا من نفسياتهم ويترجمونها إلى سلوك حياتي[8].

أنواع الثقافة السياسية

يمكن التمييز بين عدة أنواع من الثقافة السياسية، القائمة في المجتمعات، حيث يمكن ان تأخذ الثقافة السياسية الأنواع الآتية [9]:

أ. الثقافة السياسية (الفردية): وهي التي تعبر عن تلك الثقافة المهتمة بتفضيلات الأفراد واهتماماتهم الشخصية، وترى ان الحكومة أداة منطقية تعمل بناء على رغبة المواطنين،

وان السياسيين يهتمون بالمواقع والمناصب الرسمية، بوصفها وسائل منظمة تقوم بتوزيع مغانم الحكومة.

ب. **الثقافة السياسية (الأخلاقية)**: وهي تلك الثقافة التي تنظر للحكومة بوصفها آلية لتقديم المنافع للمواطنين، تجسيدا للخدمة العامة، وتعتبر التدخل الحكومي في الاقتصاد حالة محمودة ومطلوبة. وتدلل هذه الثقافة على الاهتمام الكبير للحكومة بقضايا السياسة العامة.

ج. **الثقافة السياسية (التقليدية)**: وهي تلك الثقافة التي تتبنى النظرة الأبوية والنخبوية للحكومة، وتتخذ من الحكومة أداة في تحقيق الاستقرار والضغط الاجتماعي، كما تترجم هذه الثقافة أن مراكز النفوذ السياسي تقع في أجزاء صغيرة من السكان، بينما الغالبية ليسوا ناشطين في عملية صنع السياسة العامة.

وقد أشار (الموند، وباويل) إلى أن المواقف السياسية تكمن في ثلاث فئات، وعندما يتم تحليل هذه الفئات، بالإمكان التمييز من خلالها بين ثلاثة نماذج أساسية للثقافة السياسية. فمن حيث تصنيف المواقف السياسية، فهي في ثلاث فئات[10]:

- فئة المواقف الإدراكية: حيث إن الإدراك يتجلى في المعرفة التي يراكمها الفرد حول السياسة ورجالها والمؤسسات، وتبرير المواقف المستنتجة منها.
- فئة المواقف العاطفية: حيث إنها تمثل ما تعكسه المشاعر، ومثال ذلك ما يتجلى عن التعاطف مع هذا الرجل السياسي أو ذاك، أو بقبول هذا النظام السياسي أو رفضه، أو الإيمان بهذه الأيديولوجية أو تلك، وبالتالي بهذه السياسة العامة أو تلك.
- فئة المواقف التقويمية: وهذه تتجلى من خلال تعريف القيم، أو من خلال إعطاء الوقائع السياسية علامة ايجابية أو سلبية.

أما من حيث أنواع الثقافة السياسية التي يمكن التمييز بينها، فهي -وحسبما أشار (الموند وباويل)- كما يأتي:

أ. **الثقافة السياسية (الهامشية)**: وهي الثقافة التي تدلل على عدم الاهتمام التام تقريبا بالنظام السياسي، على اعتبار ان هذا النظام يعبر عن ظاهرة عرضية ملتصقة بثقافة فرعية محلية، لا تحظى بأي تفاعل أو اتصال فيما بينها. وفي ضوء ذلك فإن الأفراد ليس لهم موقف خاص من النظام، وان مبادرات النظام لا تطالهم، وهم لا يدينون بالمشاعر

تجاه ذلك النظام. وأكثر ما في الأمر أنهم يعلمون بشكل عام، بأن هناك رئيسا يقطن في عاصمة البلاد.

ب. **الثقافة السياسية (الخضوعية)**: وهي الثقافة التي يكون فيها للسلطة السياسية حضور واضح، فالأفراد يعرفون أفعال السلطة، ولديهم مواقف حيالها، وتتسم هذه المواقف بالسلبية، لكنهم يحترمون تلك الأفعال إذا نجمت عنها أعمال حسنة، ويخضعون لها إذا كانت غير مرغوبة لديهم. وفي ضوء هذا النوع من الثقافة، يبدو أن فكرة وجود عمل فردي أو جماعي من شأنه التأثير على عمل السلطة وسياساتها العامة، هي فكرة غريبة عن هذه الثقافة.

ج. **الثقافة السياسية (المشاركة)**: وهي الثقافة التي يكون فيها المواطنون فاعلين، ويشعرون بأنهم قادرون على التأثير على السلطة السياسية، ويعدون مثل هذا الشعور طبيعيا، ويدعوهم إلى التدخل والمشاركة في الحياة العامة، من خلال مؤسسات (انتخابات، أحزاب سياسية، جماعات المصلحة والضغط)، بالشكل الذي يعبر عن تنشيط الإطار القانوني، فضلا عن الحالة الذهنية والطريقة المعتمدة للتفكير في السياسة. وفي ضوء هذا النوع، تعود كلمة «ثقافة» واسعة بما فيه الكفاية، لاحتواء ظاهرة السياسة العامة وتناولها وأخذها بالحسبان.

كما أن (ألموند وزملاؤه)، قد حددوا التمييز بين نوعين من الثقافة السياسية، حول ما يتعلق بقضايا السياسة العامة والتوجهات إزاء الترتيبات الحكومية والسياسية وهما[11]:

أ. الثقافة السياسية (التوافقية): وهي الثقافة التي يميل المواطنون فيها إلى الاتفاق، حول الوسائل المناسبة لاتخاذ القرارات ويميلون إلى أن تكون وجهات نظرهم مشتركة حول ماهية المشكلات الرئيسية في المجتمع، وحول كيفية حلها.

ب. الثقافة السياسية (التصارعية): وهي الثقافة التي يكون المواطنون فيها منقسمين بشكل حاد، إزاء ما يتعلق بشرعية النظام السياسي، وبكيفية حل المشكلات الرئيسية في المجتمع.

دور الثقافة السياسية في عملية صنع السياسة العامة

لقد حاول (ألموند وفيربا) من خلال كتابهما الذي يحمل عنوان "الثقافة المدنية والمواقف السياسية والديمقراطية في خمسة شعوب". "The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations". دراسة وتجريب فكرة الثقافة السياسية وفضائلها وحدودها في (أمريكا، بريطانيا، ايطاليا، ألمانيا، المكسيك)، وتم طرح أسئلة متماثلة

على عينة من ألف شخص من كل دولة، تهدف إلى تقييم تأثير العمل الحكومي والسياسة العامة على حياتهم، بشكل يسمح بقياس المعلومات السياسية التي يمتلكونها، ومعرفة الفائدة التي توحي السياسة لهم بها، وتحديد مدى التزامهم الحزبي، ثم تقييم قدرتهم على التأثير في قرارات السياسة العامة، ما يقدم في نهاية الدراسة تصورا واضحا حول مختلف أنواع الثقافات السياسة لأولئك المبحوثين. وقد أفادت نتائج الدراسة بما يأتي(12):

- أن الثقافة السياسية المشاركة، تهيمن على المجتمع الأمريكي، وبالرغم من ذلك فإن المواطنين يتهيبون ويحذرون السلطات، وأن الثقافة السياسية الهامشية موجودة أيضا في ذلك المجتمع، وان السياسة العامة المحلية تهم اغلب المواطنين بخلاف السياسة العامة المركزية والاتحادية.
- تتميز بريطانيا بتوازن منسجم بين مختلف أنواع الثقافات السياسية، حيث نجد فيها المشاركة الديمقراطية واحترام السلطة وحيوية وفاعلية النشاط السياسي المحلي.
- أما ايطاليا، فقد تميزت بالثقافة السياسية الخضوعية، وبعدم الاهتمام بالسياسات العامة الشمولية والقومية، في حين ظل سلوك المشاركة فيها محدود الوجود.
- وفي ألمانيا الاتحادية، هيمنت الثقافة السياسية الخضوعية بشكل طاغ.
- وفي المكسيك، فإن الطابع السائد فيها هو الثقافة السياسية الهامشية على الرغم من وجود بعض عناصر المشاركة التي تتجلى فيها، وبقي الخضوع للسلطات المركزية والقومية محدود النطاق.

إن هذه الدراسة أفصحت عن البعد التكيفي الحاصل بين السياسة العامة وبين المجتمع بمختلف أفراده، وأن هذا التكيف قد يتم أحيانا ليس من خلال العلم بالشيء، وإنما من خلال النمذجة والتقليد، حيث إنه في بعض الأحيان يقلد المواطن سلوك غيره، فليس كل من يتكيف مع سياسة عامة في المجتمع، يكون على علم ودراية بالتصرف الذي يقوم به، وهذا كله ينتج من خلال تفاعل الثقافة والسياسة في المجتمع.

ولأجل ترسيخ دور الثقافة السياسية في عملية صنع السياسة العامة، لابد من استيعاب حالات التمايز والمفارقات، التي تتجلى عن الثقافة السياسية، كمؤثر نسبي وليس قطعيا، وذلك من خلال الملاحظات الآتية(13):

- إن المجتمع الواحد، قد يكون إطارا تتخلله ثقافات سياسية فرعية، من جراء التباين والاختلاف الحاصل بين شرائحه ومناطقه الجغرافية وبنائه الطبقي والسكاني، كما هو الحال في أمريكا، التي يتميز شمالها عن الجنوب والبيض عن السود.
- ان الاختلافات في السياسة وفي السياسة العامة وفي عملية صنعها عند كثير من الدول، ترجع مبرراتها إلى ذلك التباين في الثقافة السياسية المعتمدة في كل منها، ففي بريطانيا هناك قلة من المواطنين الذين يعارضون الملكية الحكومية، بينما في أمريكا هناك قلة من المواطنين الذين يؤيدون الملكية الحكومية.
- ان التوجه السكاني ورؤية المواطنين للزمن والوقت، من خلال (الماضي والحاضر والمستقبل) يؤثر على تعاملهم مع صنع السياسة العامة، فالنظرة إلى الماضي تعني ميلا للمحافظة وليس للإبداع والتجديد أو التغيير، بالتالي فان هذه النظرة تسمح وتبارك تشريع سياسة عامة لخدمة كبار السن، بأكثر من سماحها ومباركتها تشريع سياسة عامة تهم التعليم العالي المتطور على أسس تقنية جديدة.
- ان القيم والمعتقدات والاتجاهات تؤثر في نوايا السياسيين من متخذي القرارات وصناع السياسات وفي أفعالهم، ولابد من ان تكون الثقافة السياسية بعدا هاما من أبعاد التحليل للسياسة العامة، وينبغي معرفة أثرها المؤكد في هذا الخصوص.

هذا وقد أشار (جاي بيترز) إلى ضرورة تبني الأبعاد الأربعة الأساسية، عند دراسة الثقافة السياسية، بوصفها أبعادا هامة، تفيد في اختبار مدخلات السياسة العامة، والوقوف عند المظاهر المرتبطة بها، لكونها تسمح في إقامة التحليل الموضوعي المطلوب، للمظاهر الإدارية والحكومية، التي تكون عليها نشاطات السياسة العامة وعملياتها، كما يؤكد (بيترز) هنا أن تلك الأبعاد، قد استقاها في الأساس من مقدمة مقالة (لوسيان باي Lucian Pye): "الثقافة السياسية والتطوير السياسي"، وهذه الأبعاد الأربعة المستقاة، تشكل مثارا للتساؤلات السياسية، التي من شأن كل بعد فيها، ان يسهم في بلورة الثقافة السياسية، المرتبطة بقضايا الحكومة والإدارة العامة والسياسة العامة، وهي[14]:

أ. التدرج والمساواة Hierarchy and Equality.

ب. الحرية والإكراه Liberty and Coercion.

ج. الولاء والإلزام Loyalty and Commitment.

د. الثقة والشك Trust and Distrust.

2. **الظروف الاجتماعية والاقتصادية**

ان العلاقة مشتركة بين الظروف الاجتماعية والاقتصادية، من حيث تأثيراتهما المتبادلة إزاء طبيعة السياسة العامة وأنشطتها وعملية صنعها، وفي ضوء ذلك يمكن ان تحلل السياسة العامة بوصفها محصلة للتعارض ولحالات التنافس، بين مختلف الأفراد والجماعات والشرائح، سواء كانوا رسميين أو غير رسميين، كما يعتبر البعد الاقتصادي مصدرا من مصادر التناقض بين الجماعات في المجتمعات الحديثة، مثل ذلك التعارض الحاصل أحيانا بين أصحاب المشاريع الكبيرة وبين أصحاب المشاريع الصغيرة، أو بين المنتجين والمستهلكين، وهنا تدعو الجهات المتضررة والضعيفة، إلى مناشدة الحكومة للتدخل وتقديم العون والمساعدة وإنصافها من الجهات الكاسبة القوية، وهذه بدورها لا تحبذ تدخل الحكومة في هذه القضايا والحالات. وقد يرغب المستهلكون العمل بالأسعار الحكومية المقرة على سلع المنتجين، والمتضمنة لوائح وتشريعات تجسد حماية للمستهلكين إزاء استحواذ المنتجين على ارتفاع الأسعار.[15]

ان النظام السياسي للدول، ما هو في الحقيقة إلا وليد المجتمع، من حيث كون هذا النظام ينبغي له ان يكون معبرا عن قيم المجتمع وثقافة أعضائه واتجاهاتهم، ومجسدا للدوافع الاجتماعية والقوى المؤثرة فيه، بالشكل الذي يجعل من دراسة المجتمع رافدا أساسيا لعلم السياسة العامة ومنهجه التحليلي للواقع الاجتماعي، بغية التعرف على القيم والاتجاهات السائدة في المحيط الاجتماعي، لأن الحقيقة القائمة تجعل من الصعوبة اتخاذ قرار سياسي أو اقتصادي أو إداري أو ثقافي، دون استناد ذلك القرار أولا وآخرا إلى بحوث اجتماعية وإلى تحليل متواصل لعلاقات التوازن المجتمعي، ودراسة متغيرات السلوك الاجتماعي، لغرض تحديد ومعرفة، كل ما يترتب عن ذلك من آثار على أهداف ومحتوى السياسات العامة، وما يماثلها من الموضوعات ذات العلاقة[16].

ومن جانب مرتبط، فإن طبيعة النظام الاقتصادي يبنى على أساس دراسة مظاهر النشاط الإنساني في المجتمع، من خلال البحث عن كيفية استخدام الموارد، ذات الندرة المحدودة، ثم كيفية تحقيق التوزيع السليم للموارد وضمان الاستخدامات الجيدة لإشباع اكبر قدر ممكن من حاجات المجتمع المستمرة، فجميع الفعاليات الاقتصادية في الدولة، تتحدد وفقا للسياسات العامة المفضية إلى تحقيق المصلحة العامة، بالشكل الذي يجعل منها منظما اقتصاديا من خلال دور الدولة والمؤسسات الحكومية العاملة على ترشيد النشاطات

الاقتصادية وتفعيل دور سياسات التوزيع وإعادة التوزيع للموارد، وللسياسات العامة الاستخراجية وغيرها[17].

وفضلا عن ذلك فإن علم الاجتماع السياسي Political Sociology، يسعى إلى الاقتناع بأن هناك العديد من الظواهر والمواقف السياسية، التي لا يمكن استيعابها، ولا يمكن تفهمها، بغير التعمق الواضح ودراسة جذورها وخلفياتها الاجتماعية، ما يتيح لعلم الاجتماع فرصة التقدم من خلال الإحاطة الكاملة بالعوامل والتيارات السياسية التي تتعامل في المجتمع، وبالتالي فثمة رابطة بين المفاهيم الاجتماعية والمفاهيم السياسية، وهذه تتجلى في نسج موضوع السياسة العامة، التي يهتم بها علم الاجتماع السياسي، من خلال المجالات التي يركز عليها بشكل واضح، والتي تشتمل على ما يأتي[18]:

- دراسة المظاهر الاجتماعية لظاهرة السلطة أو القوة السياسية القائمة في المجتمع.
- دراسة مظاهر الصراع الطبقي ومضاعفاتها السياسية، وما يترتب عنها من الآثار.
- دراسة المتغيرات الاجتماعية، وعمليات التصويت في الانتخابات العامة.
- التعرف على التجمعات المهنية والنقابية، وأثرها على ممارسة الديمقراطية.
- دراسة القيم الاجتماعية والسلوك السياسي.
- التعرف على الأبعاد الاجتماعية للظاهرة البيروقراطية.
- دراسة البيئة الاجتماعية، والوقوف عند فاعلية الأنشطة الحزبية.
- تحليل الأسس الاجتماعية لنظم الحكم، وتوجهات القلة والصفوة.
- دراسة العوامل الاجتماعية في الثورات السياسية.

وبالإضافة لذلك فإن مجال الاقتصاد السياسي Political Economy، هو الآخر يجسد تلك العلاقة التبادلية التأثير بين كل من الاقتصاد والسياسة، من حيث اشتراكهما في دراسة الإنسان داخل المجتمع، والسعي نحو تحقيق رفاهية الفرد والمجتمع على حد سواء، كما أنهما يسهمان معا في بناء نسيج السياسة العامة، وبلورة الاقتصاد السياسي، الذي يعنى بالمجالات الآتية الهامة[19]:

- الاهتمام بدراسة الأيديولوجية السياسية للدولة، وتحديد المضمون الاقتصادي ونظامه في ضوئها وإطارها.

- دراسة وظيفة الدولة وأبعاد الدور الذي تمارسه في المجال الاقتصادي، بما يسمح بتحديد نوع القيم السياسية، التي يمكن جعلها موضوع التطبيق عبر السياسات العامة المتخذة.
- إيجاد نوع العلاقة بين مراكز القوة الاقتصادية، وبين مراكز الثقل والتأثير والقوة في النظام السياسي، وكيفية خلق التوافق بين تلك القوى.
- دراسة المشكلات الاقتصادية مثل سوء توزيع الموارد والثروات، ومعرفة تأثيراتها على مقدرة النظام السياسي وعلى توازنه أو ضعفه.
- دراسة الظواهر السياسية الدولية الهامة والمؤثرة، التي يمكن إرجاعها إلى أسباب ودوافع اقتصادية، مثل الحروب، والاستعمار، المجال الحيوي للتوسع، تهجير الفائض البشري، السيطرة على مصادر المواد الخام، التمركز عند طرق المواصلات الهامة، الاستحواذ على الأسواق المالية والتجارية، وغير ذلك الكثير.
- دراسة الدور المتزايد للعوامل الاقتصادية في العلاقات الدولية المعاصرة، مثل: القروض، المساعدات، نقل التكنولوجيا، الاستثمارات الخارجية، إجراءات تنظيم العمالة في المجتمع الدولي.

ويتجلى ارتباط التأثير في الظروف الاجتماعية والاقتصادية في طبيعة السياسة العامة، من خلال مثلا: السياسات الاقتصادية في حالات الانتعاش والركود، وبروز دور السياسات الضريبية على الاقتصاد بشكل عام، في رفع الدخل القومي، فضلا عن السياسات الاقتصادية المتعلقة بالدور الاستثماري، ومواجهة نسب التضخم والبطالة، ودعم المستهلكين لعلاج الركود الاقتصادي، ثم تخصيص السياسات الاقتصادية المناسبة لمعالجة الديون وعجز الموازنة، وترتيب أوضاع المديونية الحكومية، وأيضا من خلال سياسات الخدمة الاجتماعية، ورعاية الفقراء والمحتاجين والمتعطلين عن العمل، وتشريع لوائح تنظيم الرعاية للأطفال والتعليم والأيتام والمعاقين والمحرومين، والسياسات العامة المعنية بتأهيل وتدريب القوى البشرية وإكسابهم المهارات، وتقديم المساعدات النوعية، وما يتعلق بقضايا التأمين الاجتماعي والصحي، وإيجاد التشريعات الاقتصادية والاجتماعية، لحماية المواطن من المشاكل المرتبطة بالحياة وغير ذلك[20].

ان تلك الظروف مجتمعة، تحث صانعي القرارات في السياسة العامة، ان يقرروا صراحة هل يجب عليهم ان يتدخلوا في العمليات العادية للسوق الاقتصادي، أي أن يتركوا القرارات المتعلقة بذلك للأفراد ولأصحاب المشروعات الخاصة، ام لا؟ ومثل هذا التساؤل

الهام بات الآن يفرض نفسه بقوة، أمام الواقع السياسي للحكومة، من اجل ترتيب أوضاع الظروف الاجتماعية والاقتصادية، وصار السؤال يكرر نفسه مرارا وتكرارا حول أي خيار يمكن ان يكون هو الأصلح لتلك الظروف الاجتماعية والاقتصادية، بالشكل الذي يكون معه للسياسة العامة موقف واضح إزاء ذلك الخيار وهو (الحكومة ام السوق Government or Market)، ففي أمريكا مثلا، هناك سياسة عدم التدخل في السوق، ولكن، تتدخل الحكومة فقط، حينما يرتبط الأمر بالقضايا العامة، أو عندما يفشل السوق بالعمل بفاعلية، وهذه السياسة تجعل الحكومة وبحكم فلسفتها الرأسمالية في موقف الوسط، وعارفة بالوقت الذي تتدخل فيه، وأحد أساليبها يكون من خلال التدخل لتنظيم الصفقات الخاصة بشكل مباشر، وهناك التدخل غير المباشر للحكومة، من خلال محاولتها في التأثير على السوق، عبر استخدام محفزات أو روادع اقتصادية للتأثير على خيارات السوق، مثل الضرائب الحكومية على السجائر، لغرض التقليل من الإنفاق الاستهلاكي لها.

غير ان الواقع الذي يحدونا إلى ترجمة مفهوم الإدارة العامة والمصلحة العامة، يشير إلى تبريرات عدة ينبغي أخذها بنظر الاعتبار، لأجل التدخل الحكومي في صنع القرارات المبنية أساسا على السوق، لضمان ترتيب الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، وربطه بالسياسات العامة المتضمنة لتحقيق الرفاهية. وهذه التبريرات يمكن حصرها فيما يأتي من النقاط الهامة[21]:

- لغرض حماية الحياة والحرية والملكية.
- لمنع الكساد، وتحقيق الأسعار العادلة، وتحقيق مستويات معقولة من الأجور.
- للمحافظة على المنافع العامة، وحمايتها من الأضرار اللاحقة بها من قبل الأنشطة الخاصة.
- دعم المنافسة الفاعلة، وتقويض حالات احتكار السوق والتلاعب بالأسعار.
- تضييق حالات اللامساواة وجعل الخدمات في متناول الجميع دون تمايز.

ان المستوى الاقتصادي للمجتمع يترك أثرا بالغا على ما تقوم به الحكومة، من حيث قدرتها على ضمان السلع العامة وتقديم الخدمات الاجتماعية المطلوبة للأفراد في المجتمع، كما أن قيام حالات الصراع الاجتماعي، وما ينجم عنه من تناقضات تؤدي وتدفع إلى مزيد من الحاجة لنحو تدخل الحكومة، وهناك موضوعات هامة صارت تشكل اهتمام المجتمع بأسره، مثل حقوق المرأة، والحد من تعاطي المخدرات، إلى ضرورة تبني سياسات عامة قوية

ومدعومة من قبل السلطات الحكومية، على الرغم من وجود فئات معارضة لمثل تلك السياسات، لكونها تشكل حالة خلافية من حيث القيم ولمواقف الاجتماعية حيالها. وما من شك في ان الظروف الاقتصادية والاجتماعية، لها دور بارز الأثر على السياسات العامة، وتمثل عناية اهتمام علماء السياسة والمسؤولين، في دراساتهم وتجاربهم إزاءها[22].

وقدم (توماس داي) دراسة تجريبية على مختلف الولايات الأمريكية بهدف وضع أنموذج تجريبي، لكيفية تحليل السياسة العامة وتكوينها، في تلك الولايات، من خلال تحديد العلاقة بين السياسات العامة كمخرجات، وبين الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من حيث تأثير تلك الظروف على السياسات العامة، وتتمثل النتائج التي توصلت إليها دراسة (داي)، في الآتي[23]:

- إن للمؤثرات المتعلقة بالتطور الاقتصادي مثل: معدل دخل الفرد، نسبة سكان المدن، مستوى التوظيف للعمل في الصناعات، وغيرها، تأثيرا مباشرا على نمط السياسة العامة وموضوعاتها المتمثلة بالتعليم والرفاهية والضرائب والتدخل في الاقتصاد.
- ان متطلبات التنمية الاقتصادية، لابد أن تعبر عن حالة الالتقاء والتقارب بين خصائص النظام السياسي والسياسات العامة التي يتبناها هذا النظام.
- إن الاختلافات في السياسة العامة، تعود إلى الاختلافات في الظروف الاجتماعية والاقتصادية، وهي التي لها دور فاعل في التأثير على السياسات العامة وفي توجيهها.
- ان المتغيرات في الظروف الاجتماعية والاقتصادية، ممثلة في المستويات المختلفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، هي الأكثر أثرا في عملية المفاضلة والاختيار بين بدائل السياسات العامة، بالمقارنة مع طبيعة النظام السياسي ومتغيراته المرتبطة به.

إن عملية التأثير بين الظروف الاجتماعية والاقتصادية وبين السياسة العامة، تعبر في حقيقة الأمر، عن أن السياسة العامة، لا تتم في شكل منعزل عما يحيط بها من الظروف وبالأخص الاجتماعية منها والاقتصادية، لأن ذلك يجعلنا أمام حقيقتين هما[24]:

الأولى: أن الفهم المطلوب للكيفية التي تصنع فيها قرارات السياسة العامة، ولماذا تصنع هذه دون غيرها، يستدعي استحضار الظروف الاجتماعية والاقتصادية، مثلما تستحضر الظروف السياسية وما يرتبط بها.

الثانية: ان موضوع أسبقية الظروف الاجتماعية والاقتصادية، على غيرها من الظروف والمتغيرات السياسية الأخرى، عند بلورة السياسات العامة، يظل موضوعا متحركا

ومفتوحا، وعرضة للنقاش والجدل المستمر، الذي قد يكون للموقف فيه تحكمات نوعية أخرى.

3. الظروف والمتغيرات الدولية والعالمية

ان حكومات الدول في العالم، تعيش حياتها وشعوبها، في ظل أنماط معينة من حالات التغاير والتباين، على مختلف الأنشطة والمجالات والصعد، فما بين البناء القديم والبناء الجديد، ثمة بناء وسط، يمكن أن تصنف في ضوئه طبيعة الحكومات في دول العالم، وأيضا شعوبها، أو أنها تمثل دولا كبيرة ومتوسطة أو صغيرة من حيث المساحة وعدد السكان. كذلك، يمكن أن تكون الدول غنية وفقيرة أو في حالة الوسط والنمو بين الغنى والفقر، من حيث الموارد ومصادر الثروات والإمكانيات الذاتية والصناعية، غير أن تلك الدول، في ظل أوضاعها، تترجم مرة أخرى سلة مضافة من التمايزات والفروق فيما بينها، من حيث القوة والنفوذ والتأثير، ومن حيث الدعم وطبيعة أنظمة الحكم، وبالتالي فإن هذا الواقع الدولي يفرض نمطا من العلاقات المتمايزة والمؤثرة على الدول من قبل بعضها إزاء البعض، نظرا لعدم وجود التوازنات في خصائص تلك الدول، حكومات وشعوبا، حيث يسفر الأمر عن وجود عدم المساواة الاقتصادية بين الدول، وعن وجود التباينات الثقافية والقيمية فيما بينها، وعن وجود الاختلاف من حيث القوة والضعف، في الخصائص والمميزات والمواد والقيم فيها. وهذا كله مدعاة للقول وللقناعة، باستحالة وجود استقلالية قائمة على الاكتفائية الذاتية لدولة معينة، دون اعتماديتها على معطيات دول أخرى، حيث تنعكس هذه الاعتمادية بالضرورة (مباشرة أو غير مباشرة)، في سياساتها العامة المتخذة[25].

إن هذا القول، يمثل المعطى الواقعي لما عليه الدول وحكوماتها وسياساتها، في عالمنا اليوم، حيث إن حتمية المنظور السياسي للتنمية ولإيجاد الرفاهية المجتمعية لأية دولة، يفرض عليها ان كانت من الدول الفقيرة، ان تنظر للدول الصناعية كقدرة أو أنموذج يحتذى به، لأجل بناء المؤسسات السياسية والإدارية، وفي تطوير أنشطتها وتفعيل أدوارها، وضمن هذا المضمون، يكون تقدم الدول الضعيفة والنامية، مرهونا بحجم الاعتمادية وبمبلغ تماثل تنظيماتها السياسية مع التنظيمات السياسية في الدول المرجعية القدوة والمتقدمة. وما بين نقطة البداية، ونقطة الوصول، ثمة مسيرة طويلة من التحولات والتغيرات التي ينبغي على الدول الساعية لمحو التقدم، ان تقوم بها وان تؤديها بالشكل الذي يقربها من عملية إجراء التحديث السياسي المستمر عبر مراحل سعيها لمحو التطور، ما يحتم عليها تنظيم الحياة السياسية وأداء الوظائف السياسية، وفقا لمستوى السلوك السياسي الدولي والمعاصر،

والتخلص من السياسة التقليدية والقبلية، والتعبير الواعي عن الشعور الوطني نحو التقدم، عبر المؤسسات الشرعية للدولة (تنفيذية وتشريعية وقضائية) والقيام بالتعبئة المجتمعية وإحلال المشاركة الجماهيرية في اتخاذ القرار وفي رسم السياسات العامة، وبناء المؤسسات النيابية وتأكيد مرجعية القانون في الأحكام، والنهوض بالأجهزة والمؤسسات والأساليب القادرة على تطبيق وتنفيذ خيارات التنمية الشاملة في ضوء مسار سياسي موحد ومنتظم، يشتمل على مقومات الاستقرار السياسي والاستمرارية في السياسات العامة والخطط والبرامج المترابطة الجهود في المدخلات والمخرجات[26].

ان دخول العالم للقرن الحادي والعشرين، قد حتم وما زال يحتم على دوله: مزيدا من الاستعدادات إزاء مشكلات متضاعفة ومتفاقمة وجديدة، يمكن لها ان تحدث، وبالتالي بمقدورها تخريب المنجزات السابقة، إن لم يتوصل إلى معالجات حاسمة لتلك المشكلات اللاحقة، مثل حالات الانفجار السكاني، ومتطلبات ثورة الاتصالات والمال والشركات المتعددة الجنسيات، والثورات الصناعية الجديدة، والمخاطر البيئية والكارثية، وخصوبة التربة، والتحديات التي تفرز أمما خاسرة وأمما رابحة في العالم النامي، وغير ذلك من قضايا المستقبل المحموم، حيث يغدو مستحيلا القول ما إذا كانت الاتجاهات الكونية العامة، ستؤدي إلى كوارث مروعة، أو انه سيتم تجاوزها أو معالجتها من خلال الحلول التكيفية، فإننا لسنا اليوم أمام نظام عالمي جديد، بل أمام كوكب ارضي مضطرب الجهات ومتفسخ المسارات، وإن مشكلاته تستحق اهتماما جديا، من قبل السياسيين والشعوب معا[27].

ان تلك المعطيات المحتملة للمستقبل، وما يمكن ان يحيط بالدول القائمة والحكومات، من الظروف والمتغيرات الكبيرة، كلها تشكل خيارا ضاغطا في فرض آلية معينة، من السياسات العامة الواجب اعتمادها، نظرا لكونها ظروفا ومتغيرات تتعدى وتفوق قدرات الدولة الواحدة، بحكم تشعب الانعكاسات والتأثيرات بعيدا عن أية قدرة أحادية للاستيعاب والاحتواء لها.

وبالإضافة لذلك كله، يوضح (روبنس Robbins)، أن هناك عوامل بيئية متسارعة، تتطلب تكيفا سريعا معها، كما تتطلب إحلالا عاجلا للتغيير وللتجاوب مع البيئة ذات الثقافات المتعددة، حيث ان المجتمعات تعيش اليوم أوضاعا لا تتسم بالثبات، وإنما هناك تحولات كثيرة متقطعة وغير رتيبة، فمنذ سبعينيات القرن العشرين وما تلاها، فرضت الأزمات والصدمات الاقتصادية حضورها في إجراء التغيير الحتمي على مستوى المؤسسات

والمنظمات والأطر المؤسسية، وأصبح اقتصاد البلد الواحد معتمدا – متداخلا مع غيره من اقتصاديات البلدان الأخرى، وصار المتنافسون يجتازون المحيطات نحو مرونة العمالة، استجابة لمقتضيات التغيير السريع، كما أن الاتجاهات الاجتماعية، فرضت حضورها في التغيير، مثل تأخر حالات الزواج، وفشل حالات الزواج، كل هذه أسباب داعية لإيجاد أنماط جديدة من التكيفات داخل الدولة الواحدة وبقية الدول الأخرى، فضلا عن دور السياسات العالمية التي فرضت هي الأخرى التغيير، من جراء ضغوطات العولمة والتحولات في أنظمة الدول مثل سقوط الاتحاد السوفييتي وانهيار جدار برلين، ومثل تسريح آلاف العاملين والموظفين عن العمل في الشركات الكبرى، خلال التسعينيات من القرن المنصرم، وهذا كله قد يجعل الدول بل قد جعلها، في مواجهة علنية وواضحة ومباشرة، مع مجموعة القوى الداعية للتغيير Forces for Change، والمتمثلة في الآتي[28]:

أ. **طبيعة القوى العاملة Nature of the Workforce**

من حيث كونها:

- ذات أبعاد ثقافية متنوعة وواسعة.
- ذات زيادة في الاحتراف المهني والتخصصات.
- ذات مهارات غير كافية بالنسبة للمستخدمين الجدد.

ب. **التقنية Technology**

من حيث كونها تمثل:

- الكثير من أجهزة الحاسوب والآلية.
- إدارة الجودة الشاملة TQM.
- برامج إعادة الهندسة Reengineering Programs.

ج. **الصدمات الاقتصادية Economic Shocks**

من حيث كونها تمثل

- اهتزاز أمن السوق.
- تذبذب أسعار الفائدة.
- تذبذب العملة الأجنبية.

د. المنافسة Competition

من حيث كونها تمثل:

- التنافس العالمي.
- الاندماجات والاتحادات.
- تزايد باعة التجزئة المختصين.

هـ. الاتجاهات الاجتماعية Social Trends

من حيث كونها تمثل:

- تباطؤ زواج الشباب.
- زيادة الخدمة التعليمية الجامعية.
- تزايد معدلات الطلاق

و. السياسة العالمية World Politics

من حيث كونها تمثل

- انهيار الاتحاد السوفييتي.
- الحصار الأمريكي على الدول الأخرى.
- حكم السود لجنوب أفريقيا.

وعليه، فكل ذلك له تأثير بارز في السياسات العامة الحكومية لأية دولة من دول العالم اليوم، وهو ما ينمي الشعور السياسي والمجتمعي بشكل متزايد نحو الاعتمادية الدولية International Interdependence، لدى جميع الدول، بغض النظر عن كونها غنية أم فقيرة، ديمقراطية أم دكتاتورية، وان منطق هذه الاعتمادية، يتجلى في الأصل كما يرى (ألموند، وزميله)، من خلال المنطلقين الهامين الآتيين[29]:

الأول: أن الأمن القومي يترجم الاعتمادية الدولية، من خلال حماية الحدود الوطنية ضد الهجمات والاعتداءات الأجنبية، أو حماية المصالح القومية في الخارج كجزء هام تشترك فيه جميع الاهتمامات الأساسية لكل الحكومات، ومثال ذلك، أن أمريكا بصفتها قوة عالمية كبيرة، فإن حكومتها تعتبر أية تغييرات رئيسية في منطقة ما، تهديدا

لأمنها القومي ولمصالحها، فقد تقوم بإرسال قواتها العسكرية للتدخل والحماية وتعمل على بلورة سياساتها الأمنية، كما فعلت في الخليج العربي.

الثاني: ان الاقتصاد في دولة معينة يقوم على الاعتمادية على اقتصاديات دول أخرى بفعل نمو التجارة العالمية، كما أن أية دول لا تستطيع ان تنتج كل ما يحتاجه شعبها، فدول الشرق الأوسط مثلا بمقدورها تصدير النفط لغرض مواجهة كلف استيرادها للبضائع والسيارات الأجنبية، واليابان بمقدورها تصدير السلع الصناعية لمواجهة تكاليف احتياجاتها من البترول المستورد.

كما أن وجود المؤسسات والمنظمات الدولية، التي تعنى بقضايا الدول وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، عزز من الدور النشط لتلك الاعتمادية، مثل[30]:

- صندوق النقد الدولي الذي يعنى بشؤون الإصلاح الاقتصادي للدول.
- البنك الدولي، الذي يعنى بشؤون التعمير والتنمية المالية والمؤسسية للدول.
- منظمة التجارة العالمية، التي تعنى بقضايا التجارة، وتحرير حركة البضائع والسلع بين الدول المنتمية إليها.

وفضلا عن ذلك، هناك القضايا المطروحة على الساحة الدولية، والتي تجسم سياسات مطبقة لهذا الشأن، ذات أبعاد واسعة مثل[31]:

- الليبرالية الجديدة، بوصفها دعوة نحو اقتصاد السوق المتحرر والديمقراطية السياسية والاعتراف بحقوق الإنسان، وما نجم عنها من قيام لمفهوم التخاصية Privatization، مقابل تقليص دور الحكومة ومؤسساتها العامة.
- التنمية البشرية المتواصلة، من خلال تفعيل البرامج الإنمائية وإيجاد معايير جديدة لقياس معدلات النمو، والسعي نحو استمرار التنمية عبر الأجيال، من خلال إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني إلى جانب الدولة.
- حماية البيئة، بوصف البيئة مرتبطة بقضية السلع العامة الدولية، من حيث تجسيمها للمشكلات التي تهدد مستقبل البشرية، والتي لا يمكن مواجهتها إلا ضمن المستوى العالمي والجماعي والتعاون الدولي.
- العولمة، بوصفها فكرة معاكسة للحدود، وللحواجز التنظيمية المطبقة على الدولة، وأنها كعملية توظف مفهوم الاقتصاد السياسي، لغرض الاستفادة من التقنيات الحديثة

المتوفرة، وأنها كأيديولوجية، تدعم حضورها من ديمقراطيات العالم الرأسمالي الغربي، مستفيدة من معطيات المعلوماتية والإعلام والاتصالات الفضائية، والدعوة إلى الحرية الفردية والمشروعات المتحررة، التي تستوعب العالم وكأنه قرية عالمية تشترك في سعيها المتوحد في المصير نحو المستقبل[32].

- الحكم الصالح Good Governance، كمصطلح عالمي لطرح القضايا الحساسة، مثل: الفساد، والديمقراطية، والمشاركة، وحقوق الإنسان، والذي يعبر عن طريقة السلطة الحكومية في إدارة موارد الدولة الاجتماعية والاقتصادية بهدف تحقيق التنمية المحلية والمدنية والتخاصية، ويتضمن ذلك المصطلح مفاهيم حول الشفافية Transparency، والمسؤولية Accountability، وسلطة القانون Rule of Law، والمشاركة Participation، وغير ذلك من المفاهيم الأخرى، التي باتت تشكل نزوعاً أيديولوجيا جديدا، وتتهافت المؤسسات الدولية والنظام الاقتصادي الدولي، في الدعوة إليها، والتشجيع أو الفرض لتبنيها أحيانا.

هذا مع مراعاة حجم التنافس أو الصراع الأيديولوجي، الذي بات دوليا ينعكس على محصلة السياسات العامة الوطنية، فمن جهة، قد تمثل العولمة، بوصفها اتجاها عالميا جديدا، انتكاسة لنجاح السياسات العامة، واعتداء على معالم الديمقراطية الحقة، وعلى متطلبات الرفاهية، نظرا لما تتركه من آثار سلبية على مجمل جوانب الحياة، وقد اعتبرها (هانز بيتر مارتين Hans Peter Martin) وزميله (هارالد شومان Harald Schumann) فخا منصوبا إزاء ازدهار المجتمعات[33].

وأن المسار الثقافي في العالم اليوم، خرج من قدرته الخلاقة، ومن تنويعاته، وأصبح واقعه يشير إلى انهيار الرؤى والطموحات الثقافية، وبالتالي إلى التراجع الثقافي وانحسار إشعاعات التقدم[34].

ثانيا: الجهات الصانعة للسياسة العامة

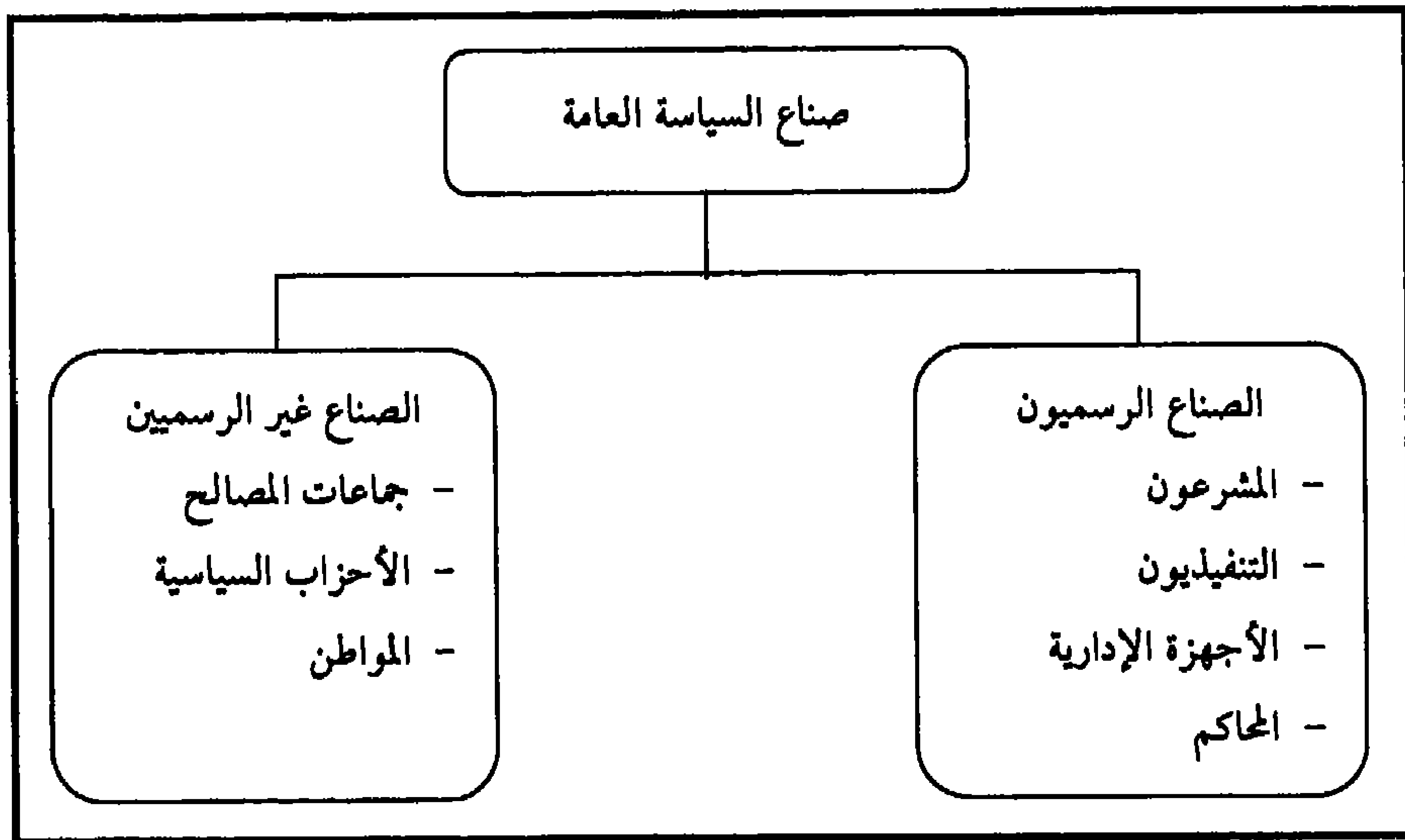
ان الجهات التي تتولى عملية صنع السياسة العامة، متعددة ومختلفة بعضها عن البعض الآخر، وإن تلك العملية غالبا ما تتضمن جميع صانعي السياسة، الذين يعملون ضمن ميدان العمل الحكومي، والوضع التنافسي الذي قد يتصف به، بالإضافة إلى عدد آخر من المهتمين والمعنيين بشكل خاص، وآخرين من خارج ميدان العمل الحكومي الرسمي ووضعه التنافسي، فمن يشكلون ضغطا من خلال قوتهم على القادة الرسميين أو على صانعي

السياسة العامة، وهذا الوضع الموقفي للجهات الصانعة للسياسة العامة، اسماه (ناكامورا، وزميله) باسم (البيئة الأولى- تشكيل السياسة- Environment-1 Policy Formation) حيث تمثل هذه البيئة تاريخيا، الجهات المعنية بصنع السياسة العامة وممثلها، فمنهم صانعو السياسة الحكوميون، الذين يمثلون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومنهم غير الحكوميين من الأشخاص والجماعات القادرة والبارعة في التأثير على صانعي السياسة الرسميين أو الحكوميين، مثل المجموعات والجماعات الضاغطة، وغيرها، وكلتا الجهتين من الناحية الأدائية، تمثل الفاعلين في عملية صنع السياسة، وكبيئة سياسة هامة، من الناحية التقنية، فإنها تجسم ما يعززه المعنيون والمشرعون، من خلال صانعي السياسة الحكوميين الرسميين[35].

وضمن هذا السياق، يمكن أن تكون الجهات الصانعة للسياسة العامة، في نمطين أساسيين، وهما:

أ. صناع السياسة العامة الرسميون.

ب. صناع السياسة العمة غير الرسميين.



1. صناع السياسة العامة الرسميون

وهم الجهة أو الفريق الأول، الذي يمارس دوره في صنع السياسة العامة، من خلال ما يتمتع به من سلطات دستورية مباشرة للتصرف والفعل واتخاذ القرارات، فالبرلمانيون على

سبيل المثال، لا ينتظرون تفويضا من أية جهة رسمية لغرض تشريع لائحة ما لكونهم دستوريا مخولين بذلك، وهذا الفريق يتكون من رجال السلطة التشريعية ومن أعضاء السلطة التنفيذية والإداريين ومن أعضاء السلطة القضائية، حيث إن جميعهم يصنعون السياسات العامة، ويسهمون مع ذلك بادوار هامة في تنفيذها، ولكن بطرق ودرجات ترجع في الأساس، لطبيعة الاختصاص والمهام[36].

ويتكون صناع السياسة العامة الرسميون، من الفئات النوعية الآتية:

أ. **المشرعون Legislatures**

وهم الأعضاء الذين تتشكل من خلالهم المجالس التشريعية أو البرلمانية، حيث تتراوح أعدادهم بين اقل من مائة وأكثر من ألف عضو، بحسب سعة الدولة وأعداد السكان، ويقومون بالتشاور والتباحث والنقاش حول السياسات العامة، المعبرة عن القضايا المعروضة عليهم من قبل الجهات المعنية، ومجتمع الدولة الذي انتخبهم للتعبير عن مواقفه وآرائه. معظم السياسات العامة، والقوانين والقواعد المهمة، التي تحتاج إلى النظر فيها والموافقة عليها رسميا أو شكليا، إنما تتم من قبل هؤلاء المشرعين قبل ان تصبح قوانين نافذة. كما أن دور المشرعين أو مجالسهم، يختلف من حيث التأثير في صنع السياسة العامة بين القوة والمحدودية، تبعا للنظام السياسي القائم في الدولة، ويتضح هذا الدور مثلا في قوة المشرعين بالنسبة للدول الديمقراطية أو المتقدمة عن محدودية دورهم بالنسبة للدول في بلدان العالم الثالث[37].

ب. **التنفيذيون Executive**

وهم المسؤولون السياسيون، الذين يتسمون بأسماء شتى، وتتباين واجباتهم وسلطاتهم بقدر واضح وكبير، وهم المعنيون بأداء الحكومة والنهوض بأعبائها في المجتمع بدءا من الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء، فالوزير، وممن لديهم سلطات حقيقة في سن القوانين والنظم وتنفيذها. ومن بين رؤساء السلطة التنفيذية السياسية الفعالين، يتجلى منصب الرئيس الأمريكي، الذي يتمتع بسلطات واسعة وقوية يتضح تأثيرها على اغلب العمليات الحكومية في الدولة، ومثله أيضا منصب الرئيس الفرنسي، وكذلك مناصب الممالك التقليدية، كما يتجلى دور التنفيذيين في عملية صنع السياسة العامة، من خلال اقتراح السياسات العامة الجديدة، والاضطلاع بتطبيقاتها ومحاسبة التابعين على أدائهم رسميا، وان فاعلية النظام السياسي، تعتمد على قدرة التنفيذيين لمهامهم، في اتخاذ القرارات الحاسمة والمركزية ومواجهة الأزمات الداخلية والخارجية[38].

ج. الأجهزة الإدارية Administrative Agencies

وهي تلك المنظمات الإدارية والمؤسسات العامة والإدارات الحكومية البيروقراطية، التي تضم أعدادا من الموظفين الحكوميين الذين يمتلكون مهارات وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنية والمصلحة العامة في المجتمع. وعلى الرغم من ان مهام الأجهزة الإدارية وموظفيها، مرتبطة أساسا بعملية تطبيق أو تنفيذ السياسة العامة والقوانين والقواعد واللوائح الممثلة لها، فإن تلك المهام تؤثر بصورة كبيرة على عمليات صنع السياسات العامة، حيث إن معظم التشريعات الجديدة العامة، لا يمكن تطبيقها إلا من خلال قيام المسؤولين الإداريين، بوضع لوائح تفصيلية وتوضيحية لتشريعات السياسة العامة، ومدها بمجموعة التفسيرات المطلوبة، التي تضمن لها أفضل تنفيذ ممكن محقق للهدف الأساسي[39].

فالأجهزة الإدارية تعمل على المشاركة في تطوير السياسة العامة، بالشكل الذي يؤكد صحة وجهة النظر التي تقول[40]: "أن السياسة العامة تقع تحت رحمة الإداريين".

د. المحاكم Courts

وهي تلك الأجهزة والمؤسسات القضائية والقانونية، المعنية بوضع وصنع السياسات العامة القضائية. وعلى الرغم من كون القضاة ليسوا سياسيين إلا أنهم يشاركون مع المشرعين والتنفيذيين ومع رؤساء الدوائر الإدارية، فهي ممارسة القوة السياسية، التي تتمخض عن مسؤولية تكوين أو صنع السياسات العامة، فالمحاكم العليا لها دور في صنع السياسة العامة، من خلال استخدام سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من القانون الجديد أو السياسة العامة الجديدة، ومعرفة ما هو المطلوب من الناس، إزاء سلوكياتهم وتصرفاتهم نحو الأولويات التي تمثل الناس والمطبقين لتلك السياسة. وهذا كله يدل على ان المحاكم تلعب دورا في التشريعات السياسية، مثل[41]:

- تقرير ما إذا كانت السياسة العامة تتماشى مع الدستور أم لا؟
- لعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة وبين مطبقيها، من خلال التوضيح والتفسير السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة.
- التأكد من تطبيق الأوامر والقرارات الشرعية.

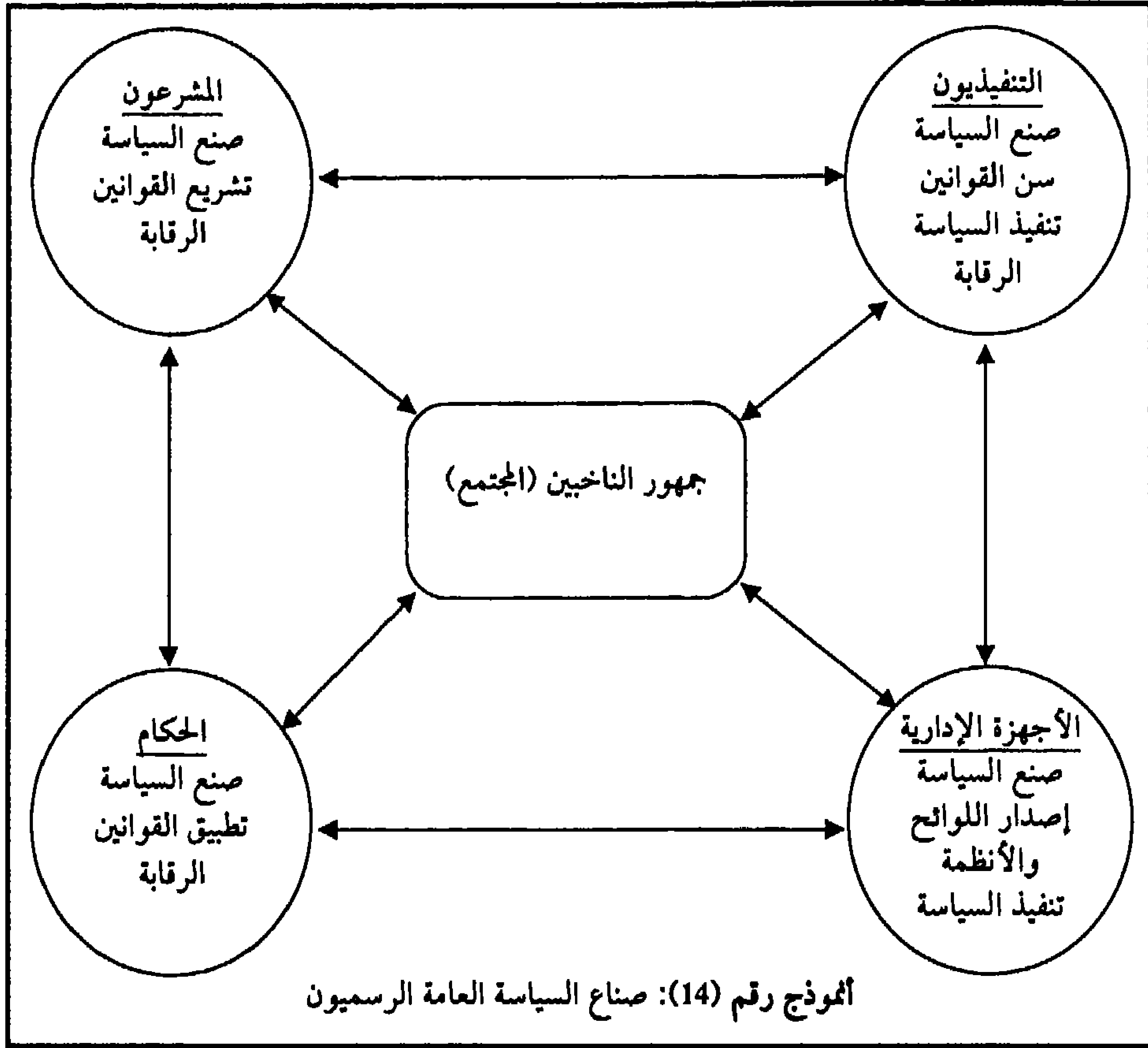
وبالإضافة إلى ذلك فللمحاكم دور في تقويم السياسات العامة والخطط والبرامج المنبثقة عنها، والنظر في سلامة التصرفات المالية والخدمات العامة والملكية العامة.

وعليه، يتضح من خلال بيان الأنواع الأساسية لصناع السياسة العامة الرسميين، أن صنع السياسة عادة ما يمثل مشروعا رسميا، على الرغم من ان قاعدة ذلك المشروع، تنبثق في الأساس من جملة النشاطات الإنسانية والمجتمعية اللارسمية، حيث تكون الأبعاد التشريعية والتنفيذية والقضائية، المنطلق المرجعي في بناء نظام الشرعية للسياسة العامة، الذي يوضح الملابسات والعلاقات المتشابكة في عملية صنع السياسة العامة، الحاصلة بين الهيئات المختلفة، والتي تمثل الجهة الرسمية في عملية الصنع، من حيث الإجابة عن مجموعة التساؤلات الآتية[42]:

- من يصنع القواعد والقوانين التي تنظم العملية الاجتماعية؟
- كيف تتم عملية فرض هذه القوانين، وكيف يجري تنفيذها؟
- كيف يتم تغييرها، وكيف يتم تحديها؟

هذا كله يتضح من ان المفهوم العملي، هو الذي يرى ان السياسة العامة ما هي إلا عملية بناء للقواعد والقوانين التشريعية، وجعلها حية ونشطة، من خلال الأجهزة الإدارية والقانونية المعنية بالجوانب التنفيذية والتطبيقية.

والأنموذج الآتي المقترح رقم (14) يصور كيف ان السياسة العامة، تصنع من خلال صناعها الرسميين عبر المجتمع، وعبر دورة حياة متكاملة.



أنموذج رقم (14): صناع السياسة العامة الرسميون

هذا ومما يلاحظ على طبيعة مهام صانعي السياسة العامة الرسميين، أن أدوارهم ومشاركتهم في عملية الصنع، متفاوتة ومتداخلة، بحسب درجة القوة والسلطة الممنوحة لهم، وبحسب الوظيفة أو المهمة المناطة بكل نوع منهم، وبالتالي في ظل المرجعية الدستورية، التي تبيح لهذا النوع سلطة أوسع من النوع الآخر. على هذا الأساس، هناك اثنان من الأنماط لصانعي السياسة العامة الرسميين وهما[42]:

النمط الأول: صانعو السياسة العامة الرسميون (الاساسيون)

وهؤلاء يمثلون المراكز العليا في صنع القرار وفي رسم السياسة العامة، مثل السلطة التشريعية أو البرلمان، وقادة الحكومة ورجال المحاكم العليا، وهم يتمتعون بصلاحيات واسعة جدا بحسب السلطة الدستورية التي تمنحهم حق التصرف الواسع.

النمط الثاني: صانعو السياسة العامة الرسميون (الثانويون)

وهؤلاء يمثلون المراكز المساعدة في صنع القرار وفي رسم السياسة العامة، ولا يتصرفون بذاتهم، وليس بمقدورهم ذلك، لأنهم لا يتمتعون مثلما يتمتع الاساسيون بالسلطة الواسعة، وبالتالي فإن الثانويين من الصناع، يعتمدون على تخويل النمط الأول من الصناع الأساسيين، لأجل أن يتمكنوا من صنع السياسة العامة المطلوبة. وعلى هذا النمط ان يكون حريصا، بوصفهم رجال الإدارة والقضاء، المعنيين أصلا بقضايا التنفيذ والتطبيق، من اتخاذ القرارات والمقترحات، التي ينبغي لها ان تحوز على رضى وقبول لدى أعضاء السلطة التشريعية أو من يماثلهم من ذوي النمط الأول.

وينبغي مع ذلك الأخذ بنظر الاعتبار النقاط الآتية:

- ان مبدأ الفصل بين السلطات، صحيح أنه يدعو إلى اعتماد الأسلوب المنطقي في حل المشكلات وفي صنع السياسات العامة، في ضوء الإطار الدستوري وما يقرره من القوانين ذات التأثير في السياسة العامة، إلا أن ذلك المبدأ يمكن ان يوظف توجها ايجابيا مضافا، من خلال قدرته على تسهيل تمثيل الاهتمامات المتنوعة في خلق السياسات العامة المبنية على التفاهم بأكثر من اعتمادها على الأسلوب المنطقي والنظامي لحل المشكلات وصنع السياسات العامة، بصورة مستمرة[43].
- ان شمولية مفهوم السياسة العامة، واختيار من يتولون مراكز القيادة والصنع فيها، للتعامل مع القضايا المجتمعية، قد بني من خلال وجود نظام دستوري، يحدد الإجراءات التي تقوم عليها عملية السياسة العامة، غير ان الإداريين والحكام يضعون اللوائح في سبيل تنفيذ تلك السياسة العامة، أو تنظيم سلوك الناس بصيغ محددة، وأحيانا يتجاوز الإداريون والحكام دورهم في تطبيق وتنفيذ متطلبات السياسة العامة وإجراءاتها، ويتحولون إلى صنع السياسة العامة، والجدال الذي يصاحب مثل هذا التحول في المهام، ينبغي ان يصاحب التناسب والارجحية والتوافق مع الجهة العليا[44].
- يواجه صناع السياسة العامة الرسميون والقادة السياسيون خيارات صعبة بعملية صنع سياسات الحكومة بشكل عام، وتتأثر تلك الخيارات بالسياسة من جهة، وبالتحليل المنطقي من جهة أخرى، ويتولد عن ذلك حالة لا تعبر عن الاتفاق الدائم بين أولئك الصناع، حيث إنهم يجب أن يقدروا مثلا هل يطبقون حلولا وطنية تتناسب محليا مع

مشكلة معينة؟ أم أنهم يتعاونون مع الحكومة، على أكثر من مستوى؟ فضلا عن ان صنع القرار في السياسة العامة، هو الآخر يعتمد على الأسس الآتية[45]:

- على التوزيع الدستوري للسلطات بين الصناع أنفسهم، أو بين المحليات والجهة المركزية.
- على كون المشكلة القائمة أو القضية المطروحة، تعتمد على حل واحد أو على سلسلة حلول يراعى فيها الجانب المحلي.
- على كون الحكومة الحديثة، قد خرجت من إطار واجبها التقليدي، واتسعت أدوارها في السياسات العامة، لتشمل كل أو جميع ما يرتبط بالصحة والتعليم وقضايا الرفاهية الاجتماعية.

2. صناع السياسة العامة غير الرسميين

وهم الجهة أو الفريق الثاني، الذي يمارس دوره في صنع السياسة العامة، من خلال صفتهم الشخصية وليس الرسمية، فهم يشاركون في صنع السياسة العامة، من خلال التأثيرات والضغوطات التي يطلقونها ويؤثرون بها، على الصناع الرسميين، لما يحوزون عليه من القوة مثل: الجماعات المصلحية، والأحزاب السياسية، والمواطن، ويشكلون تأثيرا خارجيا هاما على طبيعة السياسة العامة، وان كانوا لا يتمتعون بسلطات قانونية رسمية، تمنحهم الحق في صنع قرارات السياسة العامة الملزمة [46].

فالسياسة وصنع السياسة، أنشطة يتم من خلالها حدوث التنافس في إطار من المعايير والقيم المتعددة على الواقع السياسية المختلفة، حيث ثمة نشاطات تمكن المجموعات غير الرسمية أو الحكومية، من البحث عن الكيفية التي من خلالها يتم فرض بعض التوجهات، لتشتمل عليها قرارات المسؤولين الحكوميين عن صنع السياسة العامة، فهذا البعد غير الرسمي للتأثير الممكن، يتضمن في حقيقته قوة تأثيرية لأولئك (الأفراد، والمنظمات، والجماعات) غير الرسمية، والبعيدة أصلا عن مراكز صنع القرار في السياسة العامة، من حيث الكيفية المعبرة عن أداء دور أو أكثر لتلك القوى غير الرسمية، والتي سماها (لندبلوم Lindblom): بالسلوك المؤثر على الدستور، من خلال المبادرة بالتأييد أو المعارضة أو التخطيط أو القضاء أو السيطرة أو الوضع النفسي والمعنوي أو الرأي العام أو التعاون أو المناقشة [47].

وفيما يأتي، توضيح لأهم الفئات، التي تمثل صناع السياسة غير الرسميين.

أ. **جماعات المصالح Interest Groups**

وهي تلك الجماعات المؤثرة، التي تتصف بالسمات المتمثلة بنوع من التنظيم، وبممارسة الضغط السياسي المعين، على صناع السياسة العامة الرسميين، في سبيل هدف مقصود تسعى إليه تلك الجماعات، من خلال قوتها التأثيرية في أن يكون لها قدرة على تشكيل مركز مستقل إلى درجة ما للقرار الذي يمثلها من حيث التوجه والغاية ومن حيث ممارسة الضغط الفعلي والواقعي، في الحياة السياسية العامة. ويمكن ان تصنف تلك الجماعات، في ضوء المصالح التي تبحث عنها أو تدافع عنها، ضمن صنفين هما [48]:

الصنف الأول: جماعات المصالح المادية، التي تسعى للحصول على مزايا جديدة أو على الحفاظ على المراكز والمواقع الحاصلة عليا أصلا مثل: النقابات والغرف والمنظمات المهنية والتجارية والصناعية والزراعية، وغير ذلك مما يماثلها.

الصنف الثاني: جماعات المصالح المعنوية، التي تؤكد على طروحات الثقافة وقضايا النضال لصالح قضايا معينة، أو الدفاع عن مبادئ وقيم روحية وأخلاقية، مثل: دور العبادة، النوادي الاجتماعية والسياسية والطلابية، وغير ذلك معا يماثلها.

غير ان هذا التصنيف يبقى نسبيا، عند التعامل مع السياسة العامة، حيث قد تنهض جماعة مصلحية معينة بالدفاع والضغط لأجل أهداف مادية ومعنوية معنا، أو بحسب مقتضى الموقف والحال، وهذا هو الشائع، مثل نقابة المعلمين التي تدافع عن المصالح المهنية المادية لأعضائها، وفي الوقت نفسه تهتم وتدافع عن المصالح المعنوية واتخاذ مواقف معينة إزاء غايات التعليم ومناهجه ومخرجاته المستقبلية.

هذا وتعتبر جماعات المصالح والضغط، بمثابة منظمات ذات قواعد أساسية تجمع بين اهتمامات أعضائها المشتركة وأفكارهم، وتكون حريصة على التأثير في قرارات الحكومة من خلال الأساليب المشروعة والمسموح بها، وبعيدا عن الهجومية والعدائية، حيث تقوم الجماعات المصلحية كحلقة وصل ورابطة مقبولة بين الحكومة والمواطنين الذين يعتبرون أعضاء في تلك الجماعات، فبالنسبة للأعضاء، تعتبر جماعات المصالح الوسيلة الهامة في الاتصال مع صانعي السياسات، وفي إيصال آمالهم إلى المسؤولين الحكوميين، واطلاعهم على القضايا الجديدة التي تجسد رغبات وطلبات أولئك الأعضاء، أما بالنسبة لصانعي السياسة، فإن اهتمامات الجماعات المصلحية، توفر الدعم السياسي لوجهات نظر الحكومة، التي

بدورها قد تحبذ فكرة مشاركة قادة الجماعات في اللجان العامة والمجالس الانتخابية، وإعطائهم دورا هاما في العلاقات بين المواطنين وسياساتها.

ويمكن توضيح دور جماعات المصالح في التأثير الفعال على ما تقوم به السياسات العامة، وعلى عملية صنع السياسة العامة الرسمية، من خلال النقاط الآتية[49]:

- تمتلك جماعات المصالح الخبرات إزاء الموضوعات المعينة، وتعمل على تحويل المطالب إلى قضايا هامة تستحق الاهتمام من قبل صانعي السياسة العامة.
- ان جماعات المصالح غالبا ما يزودون صانعي السياسة العامة، بالمعلومات الفنية والمهنية، ويقدمون وجهة نظرهم قبولا أو رفضا لبعض القضايا المحددة.
- تمتلك جماعات المصالح الأموال اللازمة والمصادر الهامة والضرورية للتأثير على السياسة، فتبرعاتهم المالية قد تسهم أحيانا في إعادة انتخاب بعض أعضاء البرلمان المدعومين من قبلها، فضلا عن أن تلك الجماعات تعمل على حماية الأعمال الخاصة بأعضائها.
- تعتمد الحكومة على جماعات المصالح لغرض تنفيذ سياساتها العامة، حيث إن العديد من البرامج الحكومية يمكن ان تبقى بعيدة عن التنفيذ، ما لم يتم التعاون والتفاعل بين جماعات المصالح أو الضغط والحكومة.
- لا يمكن اعتبار جماعات المصالح ناجحة، إلا من التزامها الواضح أو امتلاكها للمحاور الخاصة بها وتأثيرها المتميز في عملية صنع السياسة العامة، بالشكل الذي يجعلها مؤثرة أيضا على السلطة التنفيذية وعلى أداء المنفذين والإداريين وقدراتهم.
- يمكن ان تمثل جماعات المصالح مطاليب المجتمع، وتحث على الدعم اللازم نحوها، وتعمل بكل وسائلها للضغط على الجهات الرسمية، لأجل تحويل تلك المطاليب إلى سياسات عامة مترجمة عبر الواقع العملي والفعلي، وهذا يعتمد على معايير قادة الجماعات القيمية، وعلى ما يضعونه من أولويات عبر سقف اهتماماتهم المصلحية.

ومهما يكن من أمر، فإن دور الجماعات المصلحية، يعتمد على طرق مشاركتهم ودرجة تأثيرهم في السياسة العامة، كما يعتمد ذلك على طبيعة مجتمعاتهم ونظمهم السياسية القائمة، فيما لو كانت ديمقراطية أو دكتاتورية، متقدمة أو نامية، وهي بذلك تختلف في ظل هذه الفروقات وهذه التمايزات، غير أنها على وجه العموم تسهم في بلورة المطاليب الاجتماعية والخاصة، وتعمل على تجميعها، والسعي نحو إيصالها إلى الجهات المسؤولة،

وطرحها كبدائل للسياسات العامة، كما أن الجماعات الأكثر تنظيما تظل هي الأكثر نفوذا وفاعلية في جعل السياسات العامة لصالحها، حيث يكون تأثير الجماعات المصلحية على السياسات العامة معتمدا على عوامل عديدة منها: القدرة التنظيمية للجماعات، والموارد المادية والمالية التي تحوز عليها، وتماسك الأعضاء فيها، ومهارة قادتها، والمكانة الاجتماعية التي تحظى بها، وحضورها التنافسي الايجابي بين الجماعات الأخرى، وموقف المواطنين وكذلك الموظفين والإداريين من طروحاتها ومطاليبها، فضلا عن طبيعة اتخاذ القرارات المعمول بها في النظام السياسي للدولة وللحكومة[50].

ب. الأحزاب السياسية Political Parties

يُعرّف (لاسير Lasser) الأحزاب السياسية، بأنها تنظيمات مكونة من الفاعلين وأصحاب الوظائف والناشطين سياسيا والناخبين، الذين يعملون بشكل جماعي، في سبيل تأمين أهداف سياسية عامة، وترتكز على قاعدة واسعة لغرض دفعها للفوز بمنصب انتخابي وللسيطرة على المؤسسات الحكومية القائمة في المجتمع[51].

ويرى (بالومبارا Palombara) و(فاينر Weiner)، أن هناك أربعة شروطٍ، تكون دعامة مفهوم الحزب السياسي، وهي[52]:

- تنظيم دائم: أي تنظميا له آمال في الحياة السياسية بشكل أعلى من أمل قادته خلال وقت معين.
- تنظيم محلي وطيد بشكل فاعل ودائم الحضور ظاهريا، ويقيم صلات منتظمة ومتنوعة مع المستوى القومي.
- إرادة واعية للقادة المركزيين والمحليين للتنظيم، لأجل ممارسة السلطة بشكل مستقل أو بالمشاركة مع الغير.
- الاهتمام المستمر بالبحث عن الدعم الشعبي، من خلال الانتخابات، أو أية طرق أخرى.

والأحزاب السياسية، بشكل عام، ومهما كانت طبيعتها، تقوم بعدد من الوظائف الأساسية في المجتمع من أهمها: تجميع المصالح، ثم التعبير عنها، والقيام بعد ذلك بوظيفة الاتصال والربط بين المجتمع والحكومة، أي ان الأحزاب السياسية تترجم في حقيقتها مدى علاقتها بالسياسة العامة، والهدف الذي تسعى إليه تلك الأحزاب نحو الوصول إلى السلطة

السياسية أو التأثير عليها. والسياسات العامة هي المجال الحقيقي الذي يبرز نشاطات الأحزاب السياسية[53].

وتتنوع ادوار الأحزاب السياسية ودرجة تأثيرها في السياسة العامة، تبعا لنوعية الأنظمة السياسية التي تعكس البنية الشكلية للنظام الحزبي القائم في المجتمع، حيث إن هناك ثلاثة نظم حزبية شائعة وهي[54]:

- نظام التعدد الحزبي: أي السماح بوجود أحزاب سياسية متعددة القوى والتيارات.
- نظام الحزبين: أي أن يكون هناك حزبان رئيسيان، تنضوي فيهما بقية الأحزاب الأخرى، مثلما هو موجود في بريطانيا (حزب العمال وحزب المحافظين) وأمريكا (الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري).
- نظام الحزب الواحد: أي عدم السماح بوجود أحزاب أخرى سوى الحزب الحاكم.

وبصورة عامة فإن الأحزاب السياسية تقوم في المجتمع بمهمتين أساسيتين هما[55]:

- التعبير عن اهتمامات الناس ومطالبهم العامة والعمل على تحقيقها من قبل الحكومة، بفعل الضغط الذي تمارسه الأحزاب على صناع السياسة العامة الرسميين.
- نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى الناس، والعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها، إما دعما وتأييدا وإما مواجهة ورفضا.

ويحتم علينا الحديث عن دور الأحزاب السياسية في السياسة العامة، التمييز بينها وبين جماعات المصالح أو الضغط ودورها في السياسة العامة، وهذا يتجلى في النقاط التمييزية الآتية[56]:

- ان الأحزاب السياسية، في عملية تعبيرها عن مصالح المجتمع العامة، وعن مطالبه في الاقتصاد والرفاهية، إنما هي تسعى من خلال هذه العملية لغرض الوصول إلى مقاعد السلطة وممارسة الحكم فعليا في المستقبل، في حين لا تسعى إلى ذلك جماعات المصالح، وإنما سعيها ينصب لنحو السعي لغرض جعل السياسات العامة مستجيبة لمصالحها ومطالبها المصلحية.
- إن الأحزاب السياسية وأثناء تعبيرها عن المصالح وتجميعها للمطاليب المجتمعية، قد تجد هناك ضرورة معينة لتصفية وإجراء بعض الغربلة والحذف لبعض المطاليب، والتركيز على بعض آخر مما يتصف بالعمومية، في سبيل خلق بدائل مدروسة يمكن أن تقربها من

أهدافها أو من مقاعد السلطة والحكم. بينما جماعات المصالح تقوم بعملية التعبير والتجميع للمصالح وللمطاليب، في إطار من التخصص الذي يتم بالدقة والخصوصية الشديدة، فهي لا تسعى لمحو الحصول على مقاعد في السلطة أو الحكم، وإنما هي تهدف فقط إلى التأثير على صناع القرارات في السياسة العامة، وتسعى للتقرب منهم، بما يمكن أن يؤدي إلى خدمة مصالحها المحدودة نوعا ما، وضمان الدعم لها.

ومن الواضح ان الأحزاب السياسية، وضمن مجالات السياسة العامة، لها دور مؤثر، من حيث ان لها ولاءات ضمن شرائح المجتمع وفئاته، فمثلا الحزب الديمقراطي في أمريكا يحظى بتأييد واسع من قبل سكان المدن الكبيرة والعمال والأقليات، في حين يحظى الحزب الجمهوري في أمريكا بالانتشار بين سكان المناطق الريفية والمدن الصغيرة والشرائح التي تميل إلى الطابع المحافظ في الحياة، والتنافس القائم بين الحزبين يتركز بوضوح حول قضايا الرفاهية وبرامجها، وما يرتبط بتشريعات العمل وضوابط المشاريع التجارية والطاقة والإسكان وتسعير المنتجات الزراعية، وبالتالي فإن العضوية في الكونغرس تلعب دورا في عملية تشريع وصنع السياسة العامة، تبعا للمواقف الحزبية من السياسة بالشكل الذي يجعل من الحزب الذي يسيطر على المجلس أو الرئاسة، هو الذي يقرر طبيعة السياسة العامة[57].

هذا وإن عدد وقوة الأحزاب السياسية، يؤثران على النشاط التشريعي للسياسة العامة، كما هو الحال في فرنسا وألمانيا، بوصفهما دولتين متصفتين بنظم تعددية الأحزاب، الأمر الذي قد ينجم عنه عدم استقرار في النشاط الحكومي، ينعكس بشكل أو بآخر على السياسة العامة، وهذا ما أكده (أريند ليجفارت Arend Lijphart)، حينما وصف النظم الحزبية، من خلال المصطلحات الدالة عليها، وعلى درجة تأثيرها في السياسة العامة وهي[58]:

- النظام الحزبي التوافقي Consensual: وهو يمثل كون قيام الأحزاب المتعددة فائزة بمعظم مقاعد المجلس التشريعي، بشكل غير متباعد في مواقفها حيال السياسات العامة، بالشكل الذي يوجد بينها درجة معقولة من الثقة فيما بينها وتجاه النظام السياسي، مثلما هو موجود في أمريكا وبريطانيا والنمسا.
- النظام الحزبي التصارعي Conflictual: ويعبر هذا عن كون المجلس التشريعي، تهيمن عليه أحزاب متعددة، متباعدة فيما بينها وحيال السياسة العامة والنظام السياسي، كما في ايطاليا وألمانيا والنمسا.

- النظام الحزبي التصالحي Consociational: ويعبر هذا عن وجود مزيج من الخصائص الاتفاقية والتصارعية معا، مثل ما هو موجود في هولندا وبلجيكا.

ج. المواطن Citizen

ان العديد من السياسات العامة الحكومية والمهمة المتخذة، تستند في مسلكها واخذ طريقها إلى كونها أفكار فردية- أو شخصية، معبراً عنها من قبل بعض المعنيين والمختصين، كالسياسيين والأكاديميين، فمثلا ما يتعلق بالسياسة الاقتصادية، وبتوزيعاتها الجديدة وأخذها للعوامل المعاصرة والمؤثرة، فقد تولدت من خلال النظرية الاقتصادية التي طرحها بعض علماء الاقتصاد، كما أن السياسة الخارجية لأمريكا في احتواء الشيوعية السوفييتية، والعمل على إضعافها تبلورت من خلال أفكار (جورج ف. كينان George. F. Kennan) الذي كان يعمل مستشارا للسفارة الأمريكية في موسكو، وقد روجت مجلة (الشؤون الخارجية) لتلك الأفكار التي تأسست عليها السياسة العامة في هذا الخصوص، وفضلا عن ذلك فإن برنامج الفضاء الأمريكي خلال أعوام الستينيات من القرن العشرين، رسخ المنطلق الأساسي للسياسات العامة المعنية بشؤون الفضاء والأبحاث العلمية المترتبة عنها، من خلال إعلان الرئيس الأمريكي (جون ف. كندي John F. Kennedy) حيث قال آنذاك[59]:

إن الوقت قد أزف لكي تأخذ هذه الأمة مكانها في انجازات الفضاء

وإذا كان من الشائع أثناء صنع السياسات العامة، إغفال دور المواطن كمؤثر فاعل في عملية الصنع، وأن مشاركة المواطن تبقى محدودة في ممارسة العمل السياسي وفي السياسات العامة، حتى في أكثر الدول ديمقراطية، فإن هذا لا يعني تغييبا مطلقا لدور المواطن في السياسة العامة، أو عدم اهتمامه بها، ففي ولاية كاليفورنيا الأمريكية وفي دولة سويسرا، يشارك الفرد فعليا في التصويت وفي مناقشات السياسة العامة، ويؤخذ رأيه في إجراء التعديلات اللازمة على الدستور، وفي التصويت على مقترحات متعلقة بالضرائب قبل إقرار مبالغها رسميا، كما أن المواطنين خاصة في النظم الديمقراطية وخلال عملية اختيارهم لصناع السياسة العامة عبر الانتخابات، فإنهم بذلك يعززون دورهم الفاعل في تقرير السياسة العامة، إذ أن اختيارهم لممثليهم في الانتخابات، يعني منحهم التخويل المطلوب للتوجه واختيار سياسات عامة دون غيرها، وبذلك تكون رغبة المواطنين هي القاعدة التي يتم من خلالها بلورة وصنع السياسة العامة، من قبل صناعها الممثلين عن أولئك المواطنين وعن احتياجاتهم ورغباتهم.

ومن الجدير بالذكر أن (سياسة الايدز Aids Policy) في أمريكا، التي مثلت الاستجابة العامة الحكومية لها، كقضية هامة، كانت بفعل المساهمات الفردية، التي دعت باستمرار إليها وحذرت المجتمع والحكومة، من مخاطرها على حياة الناس، مثل مساهمة الجنرال السابق (افيرت كوب Everett Koop)، والكاتب الروائي (لاري كرامر Larry Kramer)، ومثل المساعد في الكونغرس والناشط في سان فرانسيسكو (بيل كراوس Bill Kraus)، ومثل الباحثة المختصة بالطب (ماتلدا كريم Matilda Krim)، وجميع هؤلاء وغيرهم معروفون بأسمائهم في خلق سياسات عامة، إزاء مرض الايدز، من خلال جعل قضية هذا المرض قضيتهم الشخصية[61].

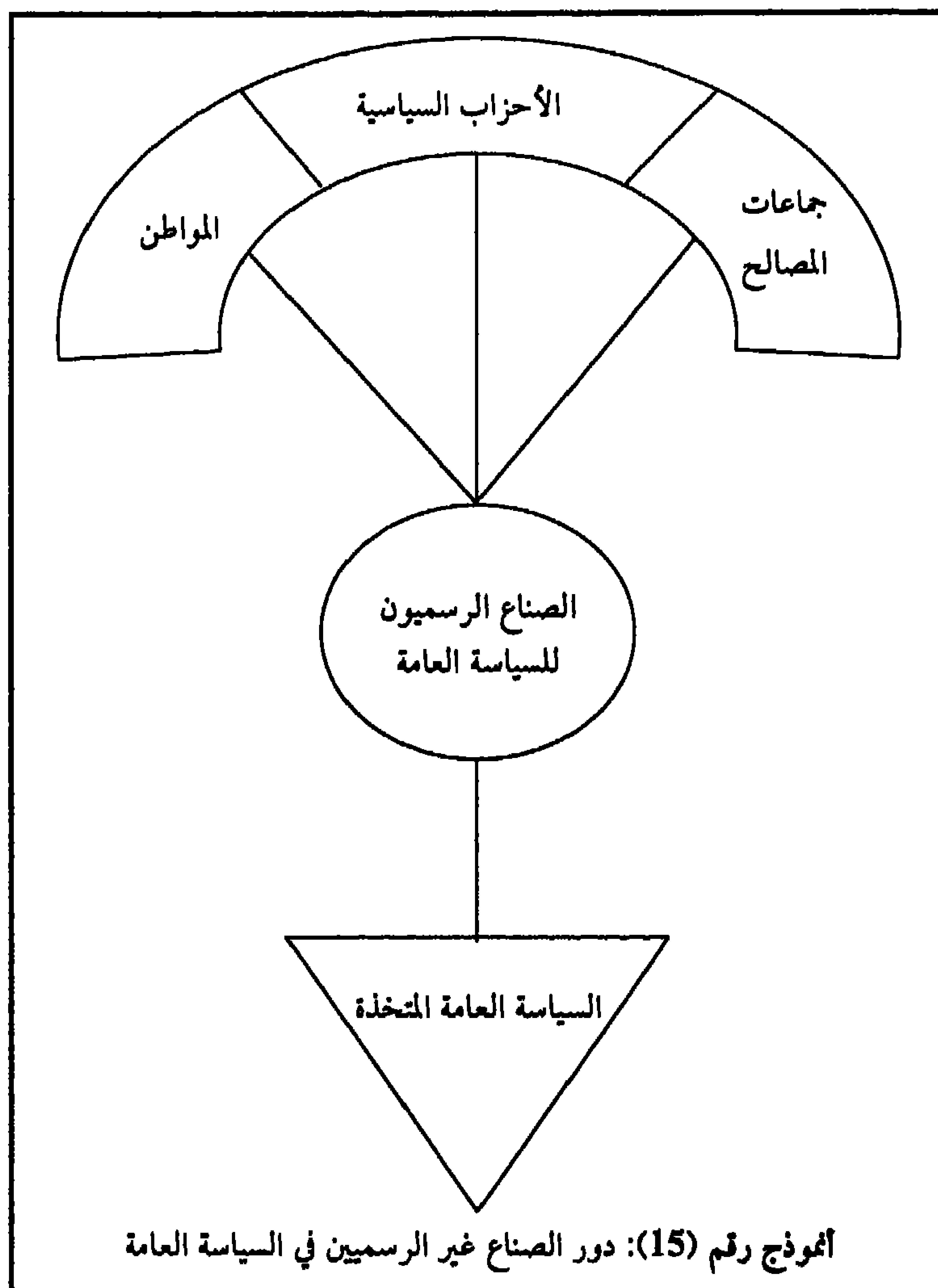
وإلى جانب ذلك، فإن السياسة العامة البيئية، بقيت بعيدة عن اهتمامات الحكومات، وحتى في أمريكا، لحين منتصف أعوام الستينيات من القرن العشرين، حيث كانت هناك جهود محدودة للوقاية البيئية وللحد من مخاطر التلوث البيئي، وإبان تلك الفترة، أصبحت قضية البيئة محط اهتمام المجتمع والحكومات، وخاصة في أمريكا، من جراء نشر ثلاثة كتب، من قبل أصحابها، وجميعها تحث وتدفع نحو خلق البيئة الخالية من التلوث، وهذه الكتب هي[62]:

- الربيع الصامت، تأليف (راشيل كارسون Rachel Carson).
- قنبلة السكان، تأليف (باول الريش Paul Ehirich).
- الدائرة المغلقة، تأليف (باري كومونر Barry Commoner).

حيث انطلقت هذه الكتب بالانتشار السريع، وولدت مسعى جادا من قبل الحكومة لاتخاذ سياسات عامة بيئية، بفعل المطالبة المكثفة، التي أسفرت عن اطلاع المجتمع على تلك الكتب، وتزايد الاهتمام بقضايا البيئة في الأوساط المدنية والمحلية ولعموم المواطنين.

من هذا المنطلق، ينبغي على الحكومة الأخذ بعين الاعتبار اهتمامات مواطنيها والسعي من خلال إمكانياتها وقدراتها، في ترجمتها إلى أعمال يمكن لمسها، واستشعارها، أثناء صنع القرار في السياسة العامة، بحيث يعتبر الحق الانتخابي للمواطن، هو الفرصة التي يمكن ان تتيح له طرح الاختيارات والتفضيلات والمطالب السياسية، التي يحبذ أن ينهض بها الممثلون الذين سينتخبهم، إذ لابد في هذه الحالة ان يقوم الممثلون بتكريس الوقت اللازم، في سبيل انجاز اكبر قدر ممكن من اهتمامات ناخبيهم[63].

ويمكن أن نقدم الأنموذج الآتي المقترح رقم (15) الـذي يـصور دور صـناع الـسياسة العامة غير الرسميين، وقدرتهم التأثيرية في عملية صنع السياسة العامة بشكل مباشر أو غـير مباشر.



أنموذج رقم (15): دور الصناع غير الرسميين في السياسة العامة

مصادر الفصل السادس

1. علي السلمي، وزميله، مصدر سابق، ص 78-79.
2. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 45.
3. Cord and et al, Op. Cit, p. 20.
4. ألموند، وزملاؤه، مصدر سابق، ص 53.
5. دانكان، مصدر سابق، ص 154-155.
6. Chackerian and Abcarian, Op. Cit, P. 139.
7. ألموند، وزملاؤه، مصدر سابق، ص 103.
8. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 46.
9. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 46-47.
10. دانكان، مصدر سابق، ص 156-157.
11. ألموند، وزملاؤه، مصدر سابق، ص 111.
12. ارجع الى:
    - دانكان، مصدر سابق، ص 158.
    - Cord and et al, Op. cit, P. 22-25.
    - Chackerian and Abcarian, Op. Cit, P. 141-143.
13. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 46-49.
14. Peters , Op. Cit, P. 46-51.
15. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 49-50.
16. الطيب، المحاور النظرية (مصدر سابق)، ص 144-145.
17. الطيب، المحاور النظرية (مصدر سابق)، ص 145-146.
18. مهنا، النظرية السياسية، (مصدر سابق)، ص 26-27.
19. مهنا، النظرية السياسية، (مصدر سابق)، ص 25-26.
20. Gitelson and et al, Op. Cit, P. 403-420.
21. Lasser, Op. Cit, P. 455-456.

22. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 50-51.

23. ارجع الى:

- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 51-52.
- علي الشريف، مصدر سابق، ص 50-52.

24. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 54.

25. ألموند، وزميله، مصدر سابق، ص 35، ص 37، ص 38-39، ص 42-43.

26. فضل الله علي فضل الله، إدارة التنمية، منظور جديد لمفهوم التحديث، ط2، دبي، الامارات، المطبعة العصرية، 1984، ص 26-32.

27. بول كنيدي، الاستعداد للقرن الحادي والعشرين، ترجمة: محمد عبد القادر، غازي مسعود، عمان، دار الشرق، 1993، ص 424-426.

28. Robbins, Org – Behavior (Op. Cit) P. 626-627.

29. ألموند، وزميله، مصدر سابق، ص 45-48.

30. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، الكويت، سلسلة عالم المعرفة، رقم (257)، 2000، ص 171، ص 188، ص 207.

31. الببلاوي، المصدر نفسه، ص 218-230.

32. Ali Farazmand, Globalization and Public Administration, PAR, November, December, 1999, Vol. 59, No. 6, p. 511-512.

33. هانس- بيتر مارتين، هارالد شومان، فخ العولمة، الكويت، سلسلة عالم المعرفة، رقم (238)، 1998، ص 21-39.

34. راسل جاكوبي، نهاية اليوتوبيا، الكويت، سلسلة عالم المعرفة، رقم (269)، 2001، ص 1-10.

35. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 22.

36. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 55.

37. ألموند وزملاؤه، مصدر سابق، ص 254-258.

38. ألموند وزملاؤه، مصدر سابق، ص 261-258.

39. ألموند وزملاؤه، مصدر سابق، ص 269-271.

40. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 70-71.

41. Nakamura and Smallwood, Op. cit, P. 85-86.

42. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 55.

43. Lasser, Op. Cit, P. 453.
44. Ross, Op, Cit, P. 393.
45. Lasser, Op, Cit, P. 454

46. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 63.

47. R. K. Sapru, Public Policy, New Delhi, Sterling Publishers Private Limited, 1994, P. 48.

48. دانكان، مصدر سابق، ص 316-322.

49. Sapru, Op, cit, P. 53-54.

50. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 63-64.

51. Lasser, Op, Cit, P.A- 30 {Glossary}

52. دانكان، مصدر سابق، ص 211.

53. أماني قنديل، دور الأحزاب (مصدر سابق)، ص 143.

54. عبد المعطي عساف، مصدر سابق، ص 204-205.

55. عبد المعطي عساف، مصدر سابق، ص 204.

56. أماني قنديل، دور الأحزاب (مصدر سابق)، ص 159.

57. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 65-66.

58. ألموند وزملاؤه، مصدر سابق، ص 213-215.

59. Lasser, Op, Cit, P. 453.

60. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 67-68.

61. Lipsitz and speak, Op, Cit, P. 625.
62. Waltman, Op, Cit, P. 398.
63. Sapru, Op, Cit, P.49-50.

الفصل السابع

عملية صنع السياسة العامة

أولا: جدولة مهام السياسة العامة (الاجندة)

ثانيا: طرق تنظيم الأجندة أو جدولة قضايا السياسة العامة

ثالثا: فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة

رابعا: صياغة أنموذج عملي -تجريبي (مقترح)، لصنع سياسة عامة وطنية، في إحدى حكومات الدول العربية، إزاء قضية التأمين الصحي لمواطنيها

خامسا: المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة

سادسا: استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة

سابعا: مشكلات عملية صنع السياسة العامة

مصادر الفصل السابع

الفصل السابع

عملية صنع السياسة العامة

أولا: جدولة مهام السياسة العامة (الأجندة)

يعرف (جون كنكدون John Kingdon) جدولة مهام أو أعمال السياسة العامة أو ما يعرف باسم (أجندة سياسة الحكومة Government Policy Agenda) بأنها قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة، والتي يشارك الناس من خارج الحكومة الموظفين الرسميين فيها، وفي إعطائها قدرا من الاهتمام والعناية، خلال أية فترة من الوقت[1].

ويعرفها (روس – Ross) بأنها:

قائمة الموضوعات التي توضع للبحث والمناقشة، من أجل التوصل إلى حلول عامة لها[2].

كما يعرفها (داي Dye) بأنها:

عملية صناع السياسة الرسميين، في تطوير بدائل سياسية، في سبيل التعامل مع المشكلات والقضايا المجتمعية، واستنباط قرار السياسة العامة، من خلال تلك العملية[3].

وهذا يعني ان جدولة أعمال الحكومة، تتضمن عملية مناقشة فعلية يترتب عنها اتخاذ فعل رسمي مناسب لمواجهة القضية المطروحة ضمن جدولة الأعمال، ولذا فإن المشكلة ومن خلال تطوراتها، حينما تصبح قضية عامة، فإنها عند هذه الحالة تتطلب تدخلا رسميا حكوميا كما تستلزم سياسة عامة بصددها، وهذا يعني مبدئيا ضرورة تحقق شرط تحول المشكلة إلى قضية عامة، لكي يتسنى اتخاذ الفعل الرسمي المناسب حيالها، لأن القضية العامة تعني ان هناك جمهورا وأناسا كثيرين يطالبون الحكومة ويحثونها نحو عمل ما إزاءها.

وعليه فإن عملية تنظيم الأجندة، تمثل مرحلة حاسمة وخطوة أساسية كبيرة، تقتضيها كل قضية في السياسة العامة، على اعتبار ان عملية التوصل إلى اتخاذ سياسة عامة تمثل بدورها خطوات مترابطة فيما بينها، وتشتمل على[4]:

- التعرف على المشكلة التي أصبحت قضية في المجتمع والبيئة.

- العمل على إيجاد مكان لهذه القضية ضمن أجندة الحكومة.
- وبالتالي فإن أجندة الحكومة تسهم في بحث القضية ومناقشتها بالشكل الذي يجعل المؤسسات المعنية ومن ممثلي الحكومة الذين يتعاملون مع القضية، يعملون على إيجاد السبل والخيارات المناسبة لإصدار سياسة عامة منظورة متناسبة مع حجم القضية ومع تأثيرها على المجتمع.

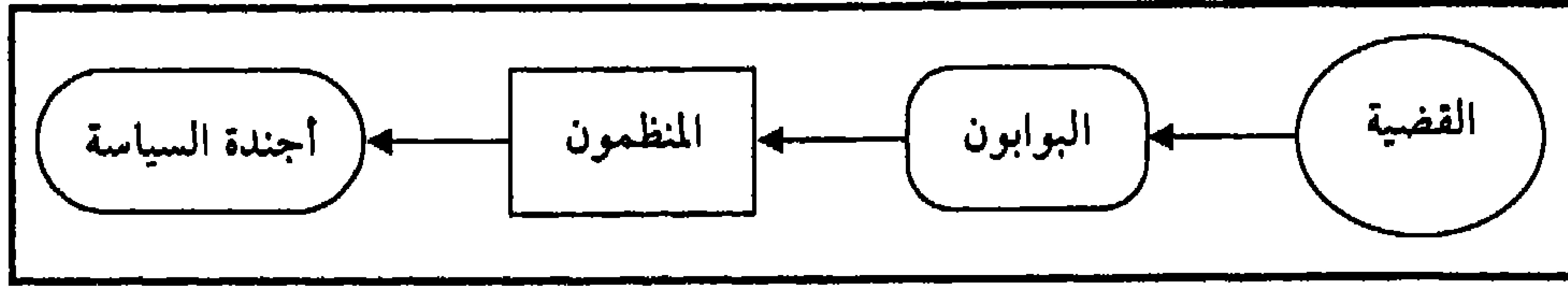
وبالتالي فإن تنظيم الأجندة، مرحلة يتم من خلالها تعيين وتحديد الموقف من القضية المعنية، وعلى أنها مناسبة للعمل العام، وأنها كقضية عامة قد أصبحت في عداد الموضوعات ومداولات السياسة العامة، أي ان جعل القضية على الأجندة، يحتم القيام بعمل أو اتخاذ إجراء أو قرار بصددها. ومثل هذا التوضيح يدفعنا إلى التأكيد مرة أخرى، بأن معرفة جيدة حول وجود مشكلة معينة، قد لا تضمن انتباه الحكومة لها، وذلك لأسباب عدة أهمها[5]:

أ. وجود أناس مؤثرين في المجتمع، يعملون على منع اعتمادها كقضية، بفعل القوة التي يحوزون عليها، بحيث يحولون دون تبني الحكومة لها، من خلال قدرتهم الذاتية واستطاعتهم احتواء القضية بعيدا عن الحكومة.

ب. وجود بعض المراكز والمؤسسات، التي للمجتمع دور أساسي في إقامتها وتكوينها، تقوم بانتقاء واختيار المشكلات المتعددة والمختلفة، لغرض تجميعها وتهيئتها للاعتماد ومن قبل الحكومة، ويطلق على تلك المراكز والمؤسسات اسم (البوابون Gatekeepers).

ج. ان البحث عن إيجاد قضية معينة، لأجل ان يتم التعامل معها من قبل الحكومة، وظيفة أو مهمة تقع على عاتق فئة من المعنيين يطلق عليهم اسم (المنظمون السياسيون Political Entrepreneurs) الذين يستثمرون أوقاتهم وقدراتهم وخبراتهم، في سبيل جمع المصادر الكافية للتعرف على القضية، ومهماتهم تتجلى في كسب القضية التي يختارونها من البوابين، لتشكل موقعا في الأجندة الحكومية.

ان الأجندة المنظمة لأعمال السياسة العامة الحكومية، تركز على مبدأ التوصل إلى الحل العام للقضية، من خلال تفعيل دور كل من المؤثرين والبوابين والمنظمين السياسيين، وتأكيد حضورهم الفاعل في بلورة أجندة الحكومة وإعداد سياساتها العامة، أي ان أجندة السياسة محصلة جهود وأنشطة نظامية.



ثانيا: طرق تنظيم الأجندة أو جدولة قضايا السياسة العامة

ان الحكومة أو متخذي السياسات العامة فيها، يواجهون قضايا مجتمعية كثيرة، غير ان القضايا المختلف حولها، والتي تشكل مطلبا حاسما في العلاج، كما تتعدد طرق علاجها وتتنوع أساليب مواجهتها، هي التي تتصدر اهتماما من أولئك المعنيين بالحلول لها، فما يدرج ضمن الأجندة ويحظى بجدولة، من تلك القضايا، هو الذي يسمى بجدول أعمال السياسة، سواء اختار المعنيون بأنفسهم ترتيب تلك الجدولة أو وجدوا أنفسهم ملزمين بالتعامل معها في ظل الجدولة التي هي عليها، حيث يمكن القول ان القضايا الأكثر أهمية والأكثر مطلبا عند المجتمع، هي التي تحوز على الاهتمام الأكثر دون غيرها من القضايا لأخرى الهامة، وتحتل موقعا متقدما في سلم الجدولة، وهناك طريقتان أو نوعان يميزان جدول أعمال السياسة العامة وهما[6]:

1. **الجدول النظامي** **Systemic Agenda**

ويتضمن جميع القضايا التي يستشعرها أعضاء السلطات الثلاث، وتستدعي تدخل أي منها حسب الصلاحية والاختصاص. ويتمثل هذا النوع بأنه جدول للنقاش، وعرض القضية في إطار المستوى الحكومي المعني والمخول في مناقشتها، لأجل معالجتها. وهذا يعني ان كون القضية مدرجة ضمن الجدول النظامي، يعني أنها تكتسب اعترافا عاما بوجودها، ما يحتم على الإدارات الحكومية والهيئات الرسمية المعنية، ان تفعل شيئا حيالها ومعالجتها. وتتصف قضايا هذا الجدول بالسعة على مختلف المستويات المركزية والإدارية والمحلية.

2. **الجدول المؤسسي** **Institutional Agenda**

ويتضمن جعل مؤسسة بعينها، مثل المؤسسة التشريعية، أو الإدارية والتنفيذية، ان تأخذ في اعتبارها العمل على مواجه القضية المعنية محط الاهتمام.

ويتمثل هذا النوع، بأنه جدول يعنى بالقضايا التفصيلية والمتخصصة، وتكون جاهزة ومعدة، أكثر من تلك القضايا الواردة في جدول الأعمال النظامي وهذا النوع يمكن أن تكون موضوعاته قديمة وأخرى جديدة، حيث تتصف القديمة بالاستمرارية والعمل السابق أو

الروتيني مثل: زيادة رواتب موظفي الحكومة ومساعدات الضمان الاجتماعي، وتخصيصات المالية في الموازنة، فهي مألوفة ومعروفة عند الموظف الحكومي، وبدائلها معروفة ومعلومة، والجديدة منها طارئة ومفاجئة، مثل الإضرابات والأزمات الدولية وحصول التلوث.

وفي ضوء هذين النوعين من جدول أعمال السياسة العامة، فإن قضايا الأجندة تبحث في إطارهما، بالشكل الذي يجعل من كل نوع متضمنا لمساحة أو محور في صنع القرار، وحسبما نوضحهما فيما يأتي[7]:

الأول: ميدان صنع القرار الواسع Maximal Decision – Making Arena

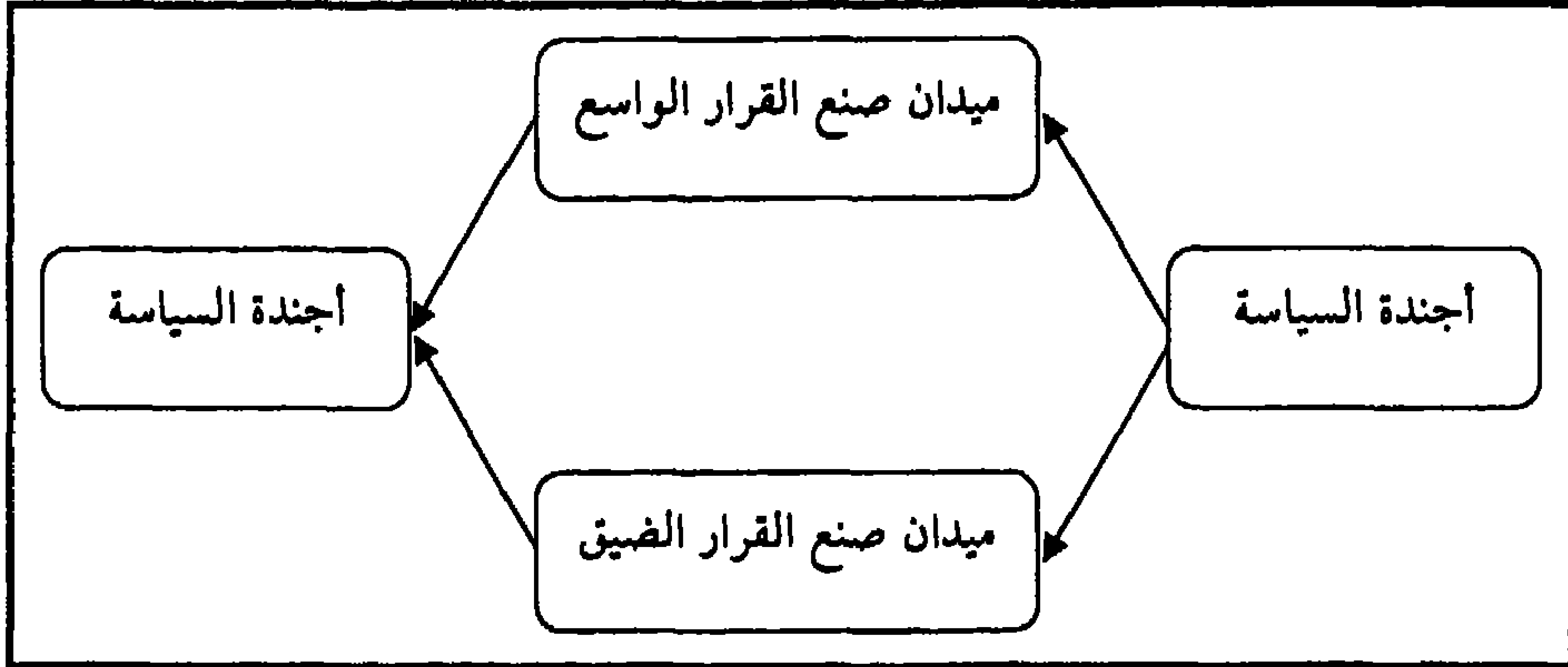
والذي يبحث ويعتمد بعض القضايا، خلال زمن معين. ويتصف هذا المحور بالرؤية العالية الوضوح إزاء القضايا المعبر عنها من قبل الرأي العام، كما يشكل استيعابا لمعظم المجادلات والصراعات السياسية، التي تشاهد من خلال أخبار المساء أو الصحف وبالتالي يمكن عَدُّه المحور المركزي في صنع السياسة العامة، الذي يتصف بالأهمية، وبكونه جديدا أيضا في بعض الأحيان.

الثاني: ميدان صنع القرار الضيق Minimal Decision Making Arena

والذي يعنى باتخاذ القرارات الروتينية والتقليدية، أو بتعديل بعض السياسات العامة القائمة. ويتصف هذا المحور بالمحدودية وبالاقتصار على القضايا المخصصة، ومن النادر أن يتم من خلاله اتخاذ قرارات تتعلق بسياسات عامة جديدة، جراء ضيق هذا المحور ومستوى صنع القرار فيه.

هذا وان السياسات العامة الناجمة عن المحور الواسع والضيق في صنع القرار يجب ان تكون مؤثرة، وتقدم نتائج هامة أثناء التنفيذ ووضعها موضع التطبيق، كجزء مهم في العملية السياسية، يدلل على الترابط والتناسق بين المحورين في تفاعلهما. ففي الوقت الذي تكون فيه قرارات السياسة العامة الأساسية، هي المعبرة عن شكل السياسة واتجاهاتها الواسعة، تكون الحاجة ماسة للقواعد وللتنظيمات التي يمكن بناؤها وتشكيلها، لتكون السياسات العامة منسقة، وقد تكون هناك حاجة إلى تنظيمات حكومية جديدة، مثل الوحدات الإدارية والمكاتب والدوائر الرسمية، التي تنهض بعملية تنفيذ السياسة العامة.

ان هذه التفاعلات من قبل الحكومة ذات اثر على المجتمع، وذات تأثير على وضعية الأهداف، التي بدورها تقود إلى إجراء بعض المتطلبات الحكومية، كما أن التغذية الراجعة من حيث تعقدها أو انسيابها، يمكن أن تؤثر على جزء أو كل الخطوات في العملية.



إن هذه العملية برمتها في تنظيم آلية جدولة أعمال السياسة العامـة، في ضـوء طرقهـا وميادينها، لتؤكد حقيقة ما قاله (روبرت واست Robert Waste) بأن السياسة العامـة يجـب ان تـتم مـشاهدتها كـدورة حيـاة Life Cycle، قـادرة علـى اكتـشاف ملابـسات القـضية واحتمالات ظروف المجتمع ومشكلاته، من خـلال تفعيـل دور التـشريع والتنفيـذ والتقـويم والتغذية الراجعة والانتهاء، وهذه يمكن ان تدعى بالمدخل الايكولوجي أو البيئي، فالـسياسة العامة تتم من خلال أناس حقيقيين، ومواجهة مشكلات حقيقية.

ثالثا: فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة

ان أية قضية تكون محط اهتمام صناع السياسة العامة، وتأخذ حيزا لهـا ضـمن أجنـدة أعمال السياسة العامة، فهذا معناه: أن على الحكومة ان تقرر أسلوب التغيير الواجب تبنيـه، وهذا يعتمد على محصلة دراسات وقناعات وخـبرات وممارسـات ومعلومـات، فـضلا عمـا ينجم عن الصراعات وتنافس القوى وعن المناقشات الحاصلة في ظل تبـاين الآراء مـن قبـل صناع السياسة العامة المعنيين بالقضية.

غير ان أدبيات السياسة العامة، واستخلاصاتها لأنماط السلوك السياسي، الذي يـشيع في الأوساط العمليـة والاحترافيـة لـصناع الـسياسية العامـة، في أثنـاء تفـضيلهم للخيـارات والقرارات، قد أوضحت في أكثر من مناسبة وموضوع ومكان، وجود نمطين في تقرير التغيير المفـضي للتعامـل ولمواجهـة القـضية في الـسياسة العامـة، وهمـا بحـسب رأي (لاسـير) وتأكيداته(8):

1. نمط التغيير التدريجي Incrementalism Change

وهو الأكثر شيوعا، ويستفيد من اثر السياسة الحكومية العامة المعمول بها، بالشكل الذي يسمح لصانعي السياسة توظيف لجاحات الماضي وتجنب أخطائه في السياسة العامة، على اعتبار ان التغيير التدريجي، هو نتيجة ديناميكية للسياسة العامة، لان مسألة التنبؤ بأثر السياسة العامة الجديدة في المستقبل، هي مسألة صعبة للغاية ولها نتائج خطيرة.

2. نمط التغيير الجذري أو الراديكالي Radicalism Change

وهو النمط الداعي إلى تبني أثر السياسة من منظور المديات البعيدة، ويدعو إلى ضرورة أن تعمل الحكومة على تبني سياسات عامة، تحقق لها استغلالا للفرص في إحداث التغيير إلى ابعد حد ممكن. لأن النمط التدريجي مكلف على المدى الطويل، وليس سريعا ولا متماسكا. فأيهما أفضل مثلا، شراء ارض لإقامة متنزه بسعر منخفض الآن، أم شراؤها على مدى عشر سنوات قادمة، حيث سيرتفع سعرها بشكل مهول؟ النمط الجذري يفضل شراؤها بسعرها المنخفض، وليس كما يفضل النمط التدريجي شراءها بالسعر الآخر.

ومع ذلك، فإن هذين النمطين، يمكن توظيفهما كمعطى فلسفي، وكمنطلق إرشادي، لتوجهات السياسة العامة، ولرسم منهجيتها في عملية صنع السياسة العامة، بأكثر من توظيفهما في مواجهة العوائق وديناميكيات القضايا والمناقشات الساخنة، التي تضج بها تداولات صناع السياسة العامة حول قضايا الأجندة المطروحة عليهم للنقاش.

فأجندة الحكومة أمامها عوائق كثيرة، وجزء من تلك العوائق تولد نتيجة تراكم القضايا فيها، إذ إن بعض القضايا قد لا يتم بحثها أو مناقشتها، خلال فترة زمنية قصيرة، ما يدفع لمحو إزالتها من الأجندة، وإفساح المجال لغيرها من القضايا الجديدة، علما أن هناك بعض القضايا التي تأخذ سنوات مطولة أحيانا ثم يصار إلى إيجاد حل لها في السياسة العامة، وبعضها قد لا يجد طريقة إلى الحل أبدا. فعدم مقدرة النظم السياسية والحكومات على التعامل السريع مع القضايا، يعود إلى عوامل عديدة، من أهمها[9]:

- المتطلبات التي يفرضها الدستور، حول معالجة القضايا بطرق متأنية قائمة على التحقق والتأكد والموازنة بين المهام والتخصصات، والعمل في إطار القواعد والقوانين المحددة وضرورة الالتزام بها وعدم تخطيها. وهذه المتطلبات قد تنعكس سلبيا على سرعة حل القضية المطروحة، وبالتالي تقف أمام حل القضايا الأخرى، وهو ما يقف عائقا أمام الأجندة السياسية في جميع الأحوال.

- اعتماد المؤسسات الإدارية والأجهزة الرسمية على قوائم مطولة من الخطوات البيروقراطية والأساليب الرتيبة، في التفاعل والاستجابة مع الطلبات المجتمعية، ما يسفر عنه اختناقات في الأداء وتعثرات في الانجاز، تنعكس على فاعلية النشاطات عبر الأجندة السياسية.
- في كثير من الحالات، ترتهن أسبقيات القضايا في الأجندة، في ضوء اعتبارات سياسية، أسهم في بلورتها أشخاص فاعلون، مثل أولئك المقدمين أو المعرفين للقضايا، أو المنظمين لها، أو المفتتحين للأجندة، بحيث قد تتداخل المواقف حول الأسبقيات، وقد تتم معالجة قضية على حساب معالجة قضية أخرى أكثر إلحاحا من سابقتها.

هذا ويتضح أن عامل الوقت هو الذي يشكل أهمية بارزة في تفعيل أو عدم تفعيل الأجندة حيال جدولتها لأعمال السياسة العامة والنظر في قضاياها المدرجة. ولأجل مواجهة القضايا الجديدة والهامة بعين الاعتبار، أو إعطاء القضايا الكبيرة المطروحة في الأجندة الأسبقية اللازمة، لابد من أن تكون هناك قوة حقيقية، تدفع بالقضية إلى أجندة السياسة وتجعلها بمواجهة الحكومة، في سبيل إيجاد حل عاجل لها.

فالمعيقات التي تكتنف عملية جدولة أعمال السياسة، تترجم في وجهها الآخر فاعلية الأجندة، وقدرتها على استيعاب المتغيرات والمحددات المؤثرة على إنسياب آليتها وحركيتها.

وهنا لابد من التأكيد بأن الجدولة تتنوع بالقضايا، وهذا يحتم عليها تنوعا في تبني أسلوبها المعتمد، وفي احتواء الضغوطات التي تقع على كل قضية من القضايا محط الاهتمام، وفي معرفة الآثار والانعكاسات غير المحمودة المصاحبة في جزء من حلول السياسة العامة المتخذة إزاء القضية المثارة.

ففاعلية الأجندة السياسية، وجدولة الأعمال لمواجهة القضايا، تحتم على الحكومة وعلى صانعي القرار فيها، الأخذ بجملة اعتبارات ومعطيات أساسية، بما يضمن انطلاقهم وممارستهم لصلاحياتهم، في ضوء أجندة حيوية، تتعامل مع قضايا حيوية، والبعض منها يتصف بالحساسية والوضع الخاص. وهذه الاعتبارات يمكن أن تتمثل فيما يأتي[10]:

- عندما تتعامل الحكومة مع قضية ذات طبيعة متنازعة بين التوق إلى التوازن أو حدوث الاضطراب، مثلما يحصل إزاء القضايا التي تتخلل الجماعات المصلحية ومراكز القوى المالية في تعاملاتها مع البيئة والجمهور والمجتمع، فعلى الحكومة هنا، أن يكون نشاطها

وفعلها مستجيبا لحسم الوضع، بصورة تؤكد حضورها وسرعة جدولتها وحسمها للقضايا.

- إن أجندة الحكومة تحسب للتوقعات المحتملة الحساب الكافي، ومع ذلك عليها أن تحسب الحساب لما هو غير متوقع أيضا من أن يقع ويحدث، فحين تنجح جماعة معينة في الحصول على مكسب من الحكومة، فقد يثير هذا تحركا معاكسا لجماعة أخرى مماثلة، وهنا على الحكومة أن تكون متوقعة لمواجهة قضية أخرى.
- لا تتوقف أجندة الحكومة على قضايا البيئة والمجتمع فقط، وإنما للقيادة السياسية ولصناع القرارات دور مهم في إعداد جداول أعمال السياسة، وبلورة المطالب والقضايا وإيجاد الحلول لها، بدافع الكسب السياسي أو تحقيق الصالح العام. وهنا يبرز دور رئيس الدولة في مقدمة القادة، من خلال مقترحاته في إعداد جدول أعمال البرلمان، لأجل تشريع قانون أو إصدار لائحة.
- هناك بعض القضايا تفرض نفسها فوق تسلسل القضايا المدرجة في الأجندة، بحكم خطورتها وجسامة أضرارها، ما يضطر المسؤولين إلى إدراجها أولا في سبيل معالجتها مثل حوادث المناجم والكوارث الطبيعية والفيضانات والحروب.
- إن هناك طرقا متعددة أخرى، يتم عبرها إيصال الطلبات والقضايا إلى أجندة صناع القرار، ومعالجتها، منها:
    - نشاطات المعارضة السياسية والحزبية، بما فيها حوادث العنف.
    - نشاطات الصحافة ووسائل الإعلام والإذاعة والتلفزيون.

إن تلك الاعتبارات الهامة، وعلى الرغم من أهميتها، تبقى مناطة بالظروف والعوامل الموقفية وتأثيرات ممارسة القوة والنفوذ، التي يكون لها دور خفي أو ظاهر في إدراجها على قائمة جدول الأعمال للقضايا، أو في استبعادها نهائيا من القائمة.

رابعا: صياغة انموذج عملي -تجريبي (مقترح)، لصنع سياسة عامة وطنية، في إحدى حكومات الدول العربية، إزاء قضية التأمين الصحي لمواطنيها

موضوع القضية: هو (التأمين الصحي للمواطنين)

الأسباب الفعلية التي جعلت موضوع التأمين الصحي للمواطنين، مشكلة اجتماعية:

قد تنحصر الأسباب الفعلية، من جراء الانعكاسات السلبية، التي يعاني منها المواطنون في المجتمع، ضمن الميدان الصحي والسلامة الصحية، ولا سيما الموظفون والعاملون في القطاع العام أو الخاص، من خلال المظاهر الآتية:

1. شعور غالبية الموظفين والعمال في دوائر الدولة وأجهزتها الإدارية، بعدم الأمان وحاجتهم للرعاية الصحية.
2. النقص المستمر في توفير الأدوية والعلاجات، من قبل المراكز الصحية القائمة بمهامها المجانية، وتضاؤل إمكانياتها الطبية والخدمية العامة.
3. تزايد أسعار وتكلفة العلاج وشراء الأدوية، من المراكز الخاصة، وعدم قدرة الموظفين وأصحاب الدخل المحدود والشرائح الفقيرة في المجتمع، على التعامل وتلقي العلاج من خلال تلك المراكز الخاصة.
4. كثرة تنوع الأمراض، وتزايد الحالات المرضية بين المواطنين. وقد بدأت المراكز الصحية هنا وهناك، وضمن جميع المناطق والمدن، تستشعر محدودية إمكانياتها وعدم تناسبها مع مطاليب الناس الصحية والعلاجية، وبالأخص مطاليب الشريحة العاملة في الدوائر الحكومية.
5. زيادة أعباء المعيشة، وقلة وعي المواطنين بجوهر وأهداف التوعية الصحية، والتي تتسم برامجها بالمحدودية أيضا، من خلال الدور المحدود لمعطيات برامجها في التعلم والوقاية والمحاذير، وقد أسهم ذلك كله باتساع نطاق المشكلة الصحية في المجتمع وفي المؤسسات الحكومية أو الخاصة.
6. شيوع الأمراض المزمنة، وعدم تلقي المرضى للعلاج المنتظم بشكله ووقته الدوري المناسب، ما أدى إلى تصاعد أعداد الوفيات بين أفراد المجتمع، وبالذات الفئات الفقيرة والعاطلين والموظفين ذوي الأسر الكبيرة الأعداد، الذين يشكلون الغالبية العظمى للسكان.

7. حصول حالات من التصادم بين المواطنين من جهة، وبين بعض المراكز الصحية من جهة أخرى، بسبب إخفاق تلك المراكز في استجابتها لحاجات المواطنين الصحية.

مبررات تحول مشكلة التأمين الصحي للمواطنين إلى قضية سياسية عامة

لقد تطورت مشكلة التأمين الصحي للمواطنين، واتسع نطاقها، بالشكل الذي جعلها قضية عامة، ينبغي ان تكون آجلا أو عاجلا، محط اهتمام الحكومة وعنايتها اللازمة، من جراء المبررات التي تهيأت له، والتي جعلتها تشكل ضغطا باتجاه الحكومة وإجراءاتها، مثل:

1. تعالي الأصوات الاجتماعية، بين الحين والآخر، مطالبة بتدخل المسؤولين لأجل إيجاد حلول ايجابية للحد من معاناتهم الصحية والعلاجية، وتوفير الخدمات الطبية اللازمة بتكاليف معقولة، تمكنهم من الحصول عليها بسهولة ويسر.
2. تزايد حجم المطالبة، واتخاذها طابع النداءات والاستغاثات العاجلة، كما تضمنت أيضا تجمعات ومطالبات شعبية قدمها المواطنون إلى مسؤولي المناطق والمدن، تحثهم على إبلاغ الحكومة بالتعامل الجدي والمطلوب مع هذه المشكلة الهامة.
3. تحرك عدد من الأحزاب السياسية، وإصدارها بيانات مساندة لمطاليب المواطنين، وفي الوقت ذاته منتقدة للسياسة العامة القائمة ضمن المجال الصحي، لأنها لا تستجيب لحجم الحاجة المجتمعية للخدمات الصحية والعلاجية والوقائية، بالصورة الجيدة.
4. شروع الصحف والمجلات في توضيح انعكاسات مشكلة التأمين الصحي للمواطنين، على السلامة الصحية للمجتمع، وعلى امن الناس بصورة إجمالية عامة، وحثها على ضرورة الحل المطلوب والفاعل.
5. أخذت الأجهزة المرئية والسمعية، تسلط الأضواء على مجموعة الشكاوى الهامة، التي يطالب من خلالها المواطنون المتضررون والمصابون بالأمراض، بتحسين المستوى الصحي، وتخفيض تكاليف الأدوية وتلقي العلاجات، والتخلص من ظاهرة رداءة الإجراءات الصحية القائمة، ومحدودية أدائها.
6. مطالبة النقابات المهنية والمنظمات الإدارية برعاية منتسبيها، وضرورة اهتمام إدارة القطاع العام أو الخاص، بسلامتهم الصحية وتأمين احتياجاتهم من العلاج.
7. فشل الأسلوب المعمول به، في تلقي المواطن للخدمات الصحية، من خلال قيامه بزياراته الشخصية، ومراجعاته غير المنضبطة، وغير المرتبطة بالعائدية إلى الجهات الرسمية العامة، ولا بالدعم الذي يمكن أن توفره، فيما لو كان هناك نظام صحي وطني

ينظر بشمولية الرعاية الصحية لعموم المواطنين دون تمايز أو خدمة جهة على حساب جهة أخرى.

طبيعة رد الفعل الحكومي والمؤسسي إزاء التعامل الموقفي مع المطاليب العامة، التي جسمت قضية التأمين الصحي للمواطنين

وهذه قد تأتي من خلال المسوغات الآتية:

1. لقد أدركت الحكومة أنها أمام قضية عامة، تعبر عن حقيقة الرأي العام، وأنها ذات تأثير واسع النطاق يشمل كافة المواطنين. وقد أدركت الحكومة مخاطر ذلك، كما تحسست وبشكل حقيقي أهمية خطواتها في مواجهة هذه القضية، وضرورة إيجاد الحلول اللازمة، لكونها قد أصبحت تهم الدولة والمجتمع على حد سواء، وقد دفعها هذا ومن خلال اجتماع عاجل عقده الرئيس مع وزرائه، إلى الطلب من الوزارات المعنية، وفي مقدمتها وزارتا (الصحة والرعاية الاجتماعية) والمؤسسات العامة والخاصة ذات العلاقة، بتقديم دراسة كافية وفاعلة، تضمن أفضل الخيارات لمواجهة القضية المذكورة، وبأسرع وقت ممكن.
2. قدم عدد غير قابل من أعضاء البرلمان، مقترحاتهم أمام أعضاء البرلمان مجتمعين، وتتضمن طلبات بعقد جلسة مخصصة، يتم من خلالها مناقشة المطاليب الاجتماعية، خاصة أن أولئك الأعضاء في البرلمان، صاروا يتلقون وبشكل مكثف طلبات من ناخبيهم، حيال تلك المشكلة الصحية. وقد شدد البرلمانيون على ضرورة تبني البرلمان لتلك المطاليب، ودعمها ايجابيا، والتوصل إلى إقرار رسمي وقانوني يجسم الحلول الفضلى للمشكلة المعنية. وبالفعل، عقد البرلمان جلسته، وتمت مناقشة المشكلة وتمخضت الآراء بشكل مجتمع، عن أن تقوم الجهات اللجانية المتخصصة في البرلمان، بدراسة المشكلة، وإعداد المقترحات اللازمة بصددها في اقرب وقت لاحق.
3. رفعت السلطة القضائية مذكرة تفصيلية إلى الحكومة والبرلمان، توضح من خلالها، أن عددا غير قليل من الشكاوى والمنازعات، الحاصلة في المجتمع، تتمثل أطرافها بالمواطنين من جهة وبالمراكز الصحية والطبية من جهة أخرى، وقد بات مثل هذا الأمر يتزايد بشكل مطرد هذه الأيام. وتكمن الدوافع والأسباب الحقيقية، التي وقفت المحاكم المعنية بفض المنازعات عندها، في تلك الأمور والقضايا ذات الشأن الصحي والطبي، وفي نقص الخدمات اللازمة في هذا الخصوص، بما يدعو إلى العمل على معالجة تلك

الأسباب والدوافع للحد من تلك الشكاوى وفق طبيعتها الراهنة، وجعلها في إطار محدود للغاية في المستقبل القريب، خوفا من تراكم الآثار السلبية – الصحية في المجتمع.

منطلقات الجهود التحليلية والتقويمية للمحللين، ولدراسات اللجان المختصة، ومن كلفوا رسميا بدراسة وتحليل القضية محط الاهتمام

أسفرت الجهود الاختصاصية، بمختلف مرجعياتها (التنفيذية والحكومية والبرلمانية والتخصصية)، عن تماثل والتقاء مقترحاتها، حيال دراسة وتحليل أبعاد القضية، حيث يمكن عرضها كما يأتي:

1. إن القضية، تجسد إطارا عمليا –فعليا، ويمكن احتواؤها من خلال تعزيز ودعم التجارب والممارسات الحالية الحاصلة في ميدان تقديم الخدمات الصحية، وربطها بقوانين العمل والخدمة المدنية العامة. وهذا كان يمثل وجهة نظر اللجنة الحكومية الرئاسية، التي قامت بتحليل ودراسة القضية.
2. إن القضية ذات بعد اجتماعي، يرتبط بعلاقة الأجهزة الإدارية جميعها مع المحيط الاجتماعي أو مع البيئة الاجتماعية، التي تتعامل معها، من حيث الأطر السلوكية والنفسية وتدعيم الحوافز المادية والمعنوية للموظفين والعاملين، بوصفهم أعضاء في الأجهزة الإدارية والأعمال، وفي الوقت ذاته أعضاء في البناء الاجتماعي للمجتمع بصورته الكلية، ولابد من إيجاد صيغ لتوازن تلك العلاقة على أساس العضوية المشتركة بين الأجهزة الإدارية والمجتمع بالنسبة للأعضاء، من خلال بناء نظام أو قانون حكومي يحافظ على ذلك بصورة متفاعلة. وتأتي السلامة الصحية في مقدمة بلورة هذه المقاصد، لأن التفريط فيها يعني التفريط بالعنصر الإنساني المهم لكل من المجتمع والمنظمات الإدارية. وكان هذا يمثل وجهة نظر اللجنة البرلمانية التي تولت مهمة دراسة القضية وتحليل أبعادها.
3. ان القضية تمثل احتياجا اجتماعيا وإنسانيا، ومع ذلك فهي تمثل احتياجا قطاعيا، وتخصصا علميا وفنيا وماديا، وإن العمل على التوفيق بين كلا الاحتياجين يتطلب إشراكهما معا، في الإسهام والتجاوب والفعل، هذا لن يتم إلا من خلال الصيغ القانونية الملزمة لهما، بما يحفظ الحقوق ويصون السلامة ويوفر مستوى مرضيا من الخدمات الصحية، لمختلف العاملين في دوائر ومؤسسات الدولة، دعما وحفاظا على

طاقاتهم، في إطار الإمكانيات والموارد المتاحة. وهذا كان يمثل رأي وزارة التنمية الاجتماعية.

4. ان القضية تتعلق بما يمكن فعله، بأكثر مما يمكن قوله، وينبغي أن يحظى قطاع الصحة بالدعم والتخصيصات المادية والبشرية والتقنية، التي تجعله قادرا على الوفاء بالتزاماته وخدماته على أكمل وجه إزاء حاجات المجتمع الصحية ومواجهة تزايدها المستقبلي. ويستلزم ذلك اعتماد الدعم للبرامج الصحية، وبلورة قانون يوفر استمرارية ذلك الدعم، من خلال التعاون الفاعل عبر القطاعات الوزارية الأخرى، تحت مساندة الحكومة وتوجيهاتها، في هذا الخصوص. وكان هذا يمثل رأي وزارة الصحة، بالإضافة إلى الهيئة المركزية للسلامة الصحية والوقائية، وكذلك المؤسسة العامة للأدوية، التابعتين للوزارة المذكورة.

5. اطلعت الحكومة ممثلة برئيسها ووزرائه، على بعض تجارب الدول العربية الأخرى، ممن تسنى لها مواجهات سابقة لمثل هذه القضية في إطار السلامة الصحية والأمن الصحي الاجتماعي، وتدارست مواقفها والسياسات العامة المتخذة، والتقويم الساري إزاءها، على أمل الاستفادة منها في رسم خطورتها اللاحقة لحسم القضية القائمة محط العناية.

جدولة القضية ضمن أجندة أعمال الحكومة والمناقشة مع البرلمان بخصوصها

لقد احتلت القضية موقعا سباقا، في اهتمامات الحكومة، وتمت جدولتها في قائمة أعمال الحكومة، الجديرة بالمناقشة والتدارس، في سبيل التوصل إلى بلورة وتبني سياسة عامة مناسبة لها، وقد حدد موعد مع البرلمان ومع الجهات المعنية بالقضية، للمساهمة في الجلسة النقاشية، لتدارس وجهات النظر والآراء، التي عبرت عنها كل جهة معنية بتلك القضية، في أول يوم من الأسبوع القادم. ومثلما هو معلوم لدى جميع الأطراف، فإن القضية تمت جدولتها في إطار (جدول أعمال نظامي Systemic) يسهم في إتاحة الفرصة لجميع أعضاء السلطات الرئيسية في الحكومة بالمشاركة بحسب المرجعية والصلاحية ودرجة المسؤولية. ولأن القضية شاملة وواسعة إلى درجة ما، وينطبق عليها منطلق التعامل مع ذلك المستوى الكبير أو الكلي Macro، من السياسات العامة، وسوف تتم استضافة ومشاركة ذوي الخبرة والاختصاص، ومن يمثل المؤسسات المعنية بموضوع السلامة الصحية والاجتماعية للموظفين والعاملين في أجهزة الحكومة الإدارية العامة والخاصة.

مناقشة القضية

اجتمع المعنيون بمختلف أطرافهم وجهاتهم وعلاقاتهم بالقضية، وقدم مفتتح الجدولة النقاشية أثناء الجلسة، إشارة توضح بأن القضية، سوف يتم طرحها في البدء، من خلال وجهة نظر المجتمع أو المواطن، عبر رأي البرلمان، ثم من خلال وجهة نظر وزارة الصحة، في سبيل الانطلاق بمناقشة موضوعية تقوم على أساس فحص السلبيات وتحديد الايجابيات وبالتالي مناقشة وجهات النظر التي ستطرح من قبل المشاركين. وقد أضيف لذلك أيضا الرأي الذي يعبر عن وزارة التنمية الاجتماعية، ليصبح عدد المتكلمين في بدء الجلسة ثلاثة وهم:

- البرلمان: وقد عبر عن رأي المواطنين ازاء القضية.
- وزارة الصحة: وقد عبرت عن رأي المراكز الصحية والجوانب التنفيذية والاختصاصية إزاء القضية، وموقف الرأي العلمي والفني منها.
- وزارة التنمية الاجتماعية: وعبرت عن الرؤية البعيدة المدى وإمكانية تحقيق التنمية، من خلال نماذج الايجابيات المشتركة والتعاون في سبيل مواجهة السلبيات القائمة والمحتملة، بما من شأنه تحسين السلامة الصحية والخدمة العلاجية كما ونوعا في المستقبل.

ثم بوشر بطرح المنطلقات التحليلية والتقويمية للقضية من قبل الجهات التي نهضت بها، وحظي البعض منها بقبول وتأييد، ومن قبل المشتركين بالنقاش، في حين حظي البعض الآخر بمعارضة وردود أفعال غير موافقة، وقد كانت الآراء تعبر عن ارتياح واضح، وهي تتلقى طروحات وزارة التنمية الاجتماعية، خاصة بدعوتها إلى المشاركة والتعاون بين المجالين المعنيين (الاجتماعي - الإنساني، والقطاعي التخصصي العلمي)، في توفير فرص الخدمة الاجتماعية والبشرية للمجتمع والدولة. واستمرت المناقشات لأكثر من سبع ساعات متواصلة، في نقاش واحتدام، لم يتوصل من خلالها المناقشون إلى بلورة مسودة اتفاق مبدئي، وهذا ما دفع برئيس الحكومة إلى اقتراح يقضي بإنهاء الجلسة، واستكمالها في اليوم التالي، وقد تم ذلك وأنهيت الجلسة.

وفي اليوم التالي، استكملت المناقشة بشكل أكثر هدوءا، وتوصل المناقشون إلى إنهاء الجلسة، ليتم إعداد المقترحات اللازمة لمواجهة القضية، وليتسنى لهم مناقشتها في الجلسة اللاحقة، التي ستعقد بعد أسبوع في مثل هذا اليوم ووقته، بالشكل الذي يؤدي إلى صياغة معقولة لسياسة عامة.

صياغة السياسة العامة إزاء القضية المطروحة

لقد عقدت الجلسة بعد أسبوع، مثلما مرسوم لها، وتميزت بفاعليتها، بوصفها جلسة تلقي البدائل والمقترحات المتنافسة في طروحاتها حيال القضية محط الاهتمام، بما يجعل منها البنية الأساسية، التي في ضوئها سيتم اعتماد السياسة العامة المطلوبة، حيث جرى طرح المقترحات الآتية، بحسب جهاتها ومرجعياتها، على النحو الآتي:

1. **مقترح رئاسة الحكومة: ويتضمن:**

أ. التركيز على صدور قانون جديد للعمل والخدمة الاجتماعية العامة، يلزم دوائر الدولة ومؤسساتها الحكومية وأجهزتها الإدارية العامة، وكذلك يلزم أصحاب المشروعات والأعمال الخاصة، النهوض بمسؤولياتها وتحملها واجب توفير وسائل الخدمات الصحية والعلاجية. ويسمى هذا القانون (قانون التأمين الصحي والرعاية الاجتماعية).

ب. تكون جميع الأجهزة العامة، وأصحاب المشروعات الخاصة، مسؤولة عن تقديم الرعاية الصحية لمنتسبيها ولعائلاتهم معا، من خلال العمل بنظام الاشتراك (الشهري أو الفصلي أو السنوي) للتأمين الصحي، واستقطاع ما نسبته (1٪) من رواتب المنتسبين، وبالمقابل تتكفل الحكومة بمختلف وحداتها بتحمل نفقة مماثلة للنسبة المذكورة، لأغراض الدعم والإعانة.

2. **مقترح رئاسة البرلمان: ويتضمن:**

أ. العمل على صياغة مشروع قانون شامل للتأمين الصحي، يستوعب إشراك جميع المواطنين في المجتمع وجعلهم مستفيدين من معطياته.

ب. أن تتولى الحكومة تطبيق هذا المشروع، من حيث تكفل الأجهزة الإدارية الخاصة والعامة بمنتسبيها وعائلاتهم، وأن تتكفل الحكومة من جهتها بتغطية نفقات التأمين الصحي للشرائح الاجتماعية الأخرى الفقيرة والمتعطلة عن العمل.

3. **مقترح وزارة الصحة: ويتضمن:**

أ. إيجاد السبيل القانوني لإقرار نظام عقلاني للتأمين العلاجي والسلامة الصحية للمواطنين يحظى بالدعم المسؤول والرعاية العلمية وتوفير الإمكانيات.

ب. إعلام المواطنين ودعوتهم بحسب الرغبة، إلى الاشتراك بنظام التأمين الصحي، بأجور شهرية، يجري دفعها إلى المراكز الصحية، وبالمقابل، تتولى الدولة توفير التغطية المناسبة لتكاليف النشاط الصحي، ومده بالمستلزمات والتقنيات والكوادر الصحية المختصة.

4. **مقترح وزارة التنمية الاجتماعية: ويتضمن:**

أ. إصدار قانون جديد يلزم الأجهزة الإدارية العامة والخاصة، بنظام التأمين الصحي الشامل لأعضائها وعائلاتهم.

ب. أن ينص هذا القانون صراحة، على تحمل الأجهزة الإدارية العامة والخاصة مسؤولياتها في إشراك عامليها وموظفيها بشكل ملزم.

ج. ان ينص هذا القانون على إلزام الأجهزة الإدارية العامة والخاصة، دفع مبالغ إجمالية لحساب نظام التأمين الصحي الشامل، في بداية كل عام، على أن تستوفي تلك الأجهزة مبالغها، من خلال العمل بنظام الاقتطاع الشهري، من منتسبيها، وبصورة مخفضة ومعبرة عن دعمها لمنتسبيها من ذوي الدخول الواطئة.

د. ان تقوم الدولة بتغطية نفقات المتعطلين والفقراء والعجزة، وما يحتاجون إليه من خدمات علاجية واشتراكات شهرية تسمح لهم بالاشتراك في برنامج التأمين الشامل.

ه. ان تقوم الدولة بدعم الميدان الصحي بالمستلزمات العلاجية والوقائية والدوائية، ذات المواصفات المتطورة والخدمة الجيدة.

5. **مقترح يمثل الجهات غير الرسمية**

حيث تم طرح مقترح رفعته بعض الجهات غير الرسمية ممثلة (بالصحف وعدد من الأحزاب السياسية) وقد تضمن ما يأتي:

أ. التأكيد على إصدار تعليمات قانونية، تجسم المسؤولية المشتركة لكل من القطاع العام والقطاع الخاص للنهوض بحل هذه القضية من خلال الإلزام القانوني في بناء نظام وطني للتأمين الصحي الشامل.

ب. إلزام المراكز الصحية الخاصة، التعامل بنظام الاشتراك في التأمين الصحي أسوة بالمراكز الصحية العامة. وفي حالة تعذر ذلك إلزامها دفع ضرائب، توجه مباشرة لدعم المراكز الصحية العامة.

ج. العمل بلائحة التسعيرة الوطنية للأدوية والعلاجات، وإلزام المراكز الصحية الخاصة التعامل معها، ومساءلتها قانونيا عند تجاهلها.

هذا وقد استغرق المناقشون في تقليب الرأي ووجهات النظر إزاء المقترحات المطروحة، حتى توصلوا إلى القاسم المشترك الهام، وهو ضرورة التوصل إلى بناء نظام وطني شامل للتأمين الصحي في المجتمع، في ظل إطار قانوني خاص بهذا النظام يعمل على تقويض جميع السلبيات التي يعاني منها المواطنون في المجتمع، ويعتبر بمثابة المواجهة أو الحل اللازم للقضية القائمة ضمن هذا الخصوص. وفي نهاية الجلسة، وافق الجميع على مناقشة توصيات السياسة العامة، التي سوف تصوغها، لجنة مشتركة من جميع الجهات التي قدمت اقتراحاتها التي حظيت بالقبول الواضح، وسوف تكون الجلسة القادمة بعد أسبوع في مثل هذا اليوم، بداية المطاف في الإعلان عن السياسة العامة المتخذة حيال القضية المجتمعية الهامة.

تبني توصيات السياسة العامة النهائية

جرى عقد الجلسة، وقدمت اللجنة المشتركة مجموعة التوصيات التي تضمنت قبل ذلك شروحا منطقية، كما يأتي:

ان التأمين الصحي وسيلة أمنية هامة تهدف إلى تأمين الوقاية والعلاج للمواطنين كافة، وتوفر لهم سبل الحماية ضد الإصابة بالأمراض، وتمنحهم الاهتمام الطبي والرعاية الصحية السليمة عند إصابتهم بالأمراض.

إن جسامة القضية محط الاهتمام، لا يمكن التعامل الجزئي معها، فهي ذات تفاعل بيئي واجتماعي واقتصادي واسع النطاق وتتضمن إلى جانب ذلك تفاعلا مؤثرا مع الشريحة الأساسية في المجتمع، ممن يمثلون الموظفين والعاملين في المجتمع، وينبغي التعامل معها في إطار نظمي شمولي، يستوعب الموارد والمدخلات، وتفعيل الأنشطة والعمليات، وبلوغ الأهداف والمخرجات بالنوع والكم المطلوبين، من خلال نظام وطني أكثر فاعلية وإنتاجية وأداء، يتمثل بكل ما يعنيه نظام التأمين الصحي من جدوى وغايات ويهدف إلى تحقيق المعطيات الصحية الآتية:

- توفير جميع أنواع الخدمات والرعاية الطبية للمشتركين، وحل المشكلات الطارئة والمزمنة التي يعانون منها، في هذا الخصوص.
- إزالة الحواجز الطبقية والفروقات الاجتماعية، من خلال خلق نظام موحد وعادل موضوعي للتعامل مع الحالات المرضية، دون تمييز أو تفضيل بين الغني أو الفقير.

- ان نظام التأمين الصحي الشامل، يعتبر مطلبا احترازيا أيضا، من خلال قدرته على تسخير الإمكانيات المتاحة، وتنميتها لغرض مواجهة المتطلبات الصحية المتزايدة مع تزايد عدد السكان في المستقبل.
- يسهم وجود نظام التأمين الصحي الشامل، بدعمه المستمر للأداء المؤسسي والإداري، ويوفر فرص العمل الناجح والعناصر الإنسانية الكفؤة الخالية من الإصابات، والتهيؤ المسبق لمواجهة الأمراض والوقاية منها في المنظمات الإدارية، ومعالجة الإصابات والحوادث الطارئة للعاملين فيها، وبالتالي يكون لهذا النظام الدور المؤكد في نشر التوعية الصحية والحرص على السلامة في العمل الإداري والإنتاجي، ما ينعكس ايجابيا نحو حسن الأداء، وباستغلال وقت العمل، وتسارع الإبداع والشعور بالولاء والرضا الوظيفي، وتدني المشكلات، وتناقص حالات الغياب، وتلاشي الصراع السلبي، والشعور الدائم بالأمن الوظيفي والوضع الاجتماعي المناسب لجميع المشتركين ببرنامج ونظام التأمين الصحي الشامل.

وعليه، وفي إطار هذه المبررات اللازمة، واستجابة حقة لمواجهة القضية المجتمعية، نوصي بالاتي من الإجراءات الهامة:

أ. إنشاء هيئة عامة للتأمين الصحي الشامل، تتولى الاهتمام بجميع القضايا المندرجة أعمالها، بتوفير الرعاية الصحية لعموم أفراد المجتمع.

ب. صدور قانون للتأمين الصحي الشامل، يلزم الأجهزة الإدارية العامة والخاصة، العمل على تطبيقه والسعي إلى الإيفاء بالتزاماتها الصحية والعلاجية لمنتسبيها، والعمل على إلزام المنتسبين بالاشتراك في التأمين الصحي، مقابل مبلغ مقتطع شهريا من الأجور، ضمن الحد الأدنى الممكن اقتطاعه.

ج. إلزام المراكز والدوائر الطبية الخاصة بالعمل في هذا القانون، من خلال إيجاد جناح مهيأ لاستقبال المشتركين عل اقل تقدير، وبخلاف ذلك تتحمل ضرائب مضافة تعادل قدرتها الاستيعابية على استقبال المشتركين، تدفع إلى خزينة الدولة.

وبعد مداولات مستفيضة، قررت الحكومة ممثلة برئيسها ووزرائها، وبرلمانها، وسلطاتها الأخرى، ومؤسساتها المعنية واللجان المتشكلة وبقية الجهات المعنية، التي أسهمت بشكل أو بآخر في مناقشة القضية محط الاهتمام والرعاية، ما يأتي:

«إنشاء هيئة عامة للتأمين الصحي، بصورة شاملة، ضمن جميع الوحدات والمراكز الإدارية والمحلية والمؤسسات العامة، والعمل على صياغة قانونية لنظام التأمين الصحي، لغرض المباشرة في تطبيقه بشكل شامل في المجتمع، خلال مدة 100 يوم من الآن، على ان تتولى اللجنة المشتركة التي قدمت مجموعة التوصيات، مهامها التأسيسية لهذا الغرض، تحت إشراف مباشر من قبل وزيري الصحة والتنمية الاجتماعية، ولتقديم التسهيلات اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج الوطني».

والله من وراء القصد

إعلان قرار السياسة العامة على المواطنين

لقد تم عقب إنهاء الجلسة بحوالي ساعة واحدة، إعلان قرار السياسة العامة أعلاه، على أسماع المواطنين من خلال أجهزة الإذاعة والإعلام، ليمثل استجابة الحكومة وإجراءاتها إزاء القضية.

خامسا: المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة

لقد عرف (جورج هرمز George Homans)، (المعايير Norms) بأنها الأفكار في عقول الناس أو أعضاء الجماعة، والمتخذة لشكل من العبارات، التي من خلالها يتم تحديد ما يجب على كل إنسان أو عضو أن يعمله؟ وما ينبغي عليه عمله؟ ثم ماذا يتوقع منه ان يعمله تحت ظروف معينة؟[11]

وتجسد المعايير سلسلة القيم عند الإنسان، وبالتالي عن صانع القرار أو متخذه في السياسة العامة، ذلك لان بحث الإنسان عن القيم العليا هو قصة الحياة ذاتها، التي تقتضي منه ان يضع حكما عند كل قرار يصنعه أو يتخذه، فيما يتعلق بأولوية القيم، حينما تختلف الأهداف أو تتعارض الغايات. وفيما يختص بعملية صنع القرار النهائي، فإن متخذ القرار سوف يتصرف في ضوء استجابته للقضايا الفلسفية الأساسية، بالشكل الذي يكشف فيه متخذ القرار عن فلسفته في الحياة، من خلال قيامه بهذا العمل الحرج، الذي لا يخلو أصلا من ظاهرة حدوث صراع القيم Value Conflict، في جميع مستويات عملية صنع القرار. وأساس الصراع هنا يكمن عندما يحاول متخذ القرار البحث عن أهدافه التي ستعزز وتزيد من استقلاليته، بينما في الوقت ذاته تبحث المؤسسات الإدارية عن جميع جهود الأفراد والمنتمين إليها، في سبيل تحقيق أهداف مشتركة. وضمن هذا الإطار الاحتكاكي فإن على

متخذ القرار ان يعمل من حين لآخر بفردية أدنى وبجماعية أعلى، وعليه ان يتفق مع واحدة أو أكثر من القيم الذاتية أو الشخصية الآتية[12]:

- قيم التوجيه الداخلي، بوصفها قيما مقابلة لقيم توجيه داخلي أخرى.
- قيم التميز وحدها.
- قيم الحرية في سبيل الوصول إلى الأهداف والتفضيلات الشخصية، أكثر من الالتزام بالأهداف الكلية العامة للمجتمع.
- قيم تأكيد الذات، من خلال العدائية، أو الأفكار، أو الالتزام، أو الفردية.

كما على صانع أو متخذ القرار، ان يعرف بأن صراع القيم هو أمر ضمني في عملية صنع القرار الرسمي، وأن ذلك الصراع ليس بالضرورة سلبيا، فالصراع بين القيم الذاتية والقيم العامة للمؤسسات الإدارية، قد يجعل من صانع القرار على سبيل المثال:

- يباشر إعادة التفكير في الأهداف.
- يعيد النظر بالبدائل الهامشية، أو يرفض تلك التي لها حد أدنى من المقبولية.
- مراجعة وتنقيح البدائل المرتبطة بالقرار.
- الأخذ بعين الاعتبار الخيارات الوشيكة الحدوث.
- مواجهة ممارسات التنفيذ، التي لها تأثيرات سلبية على مجالات ومناطق أخرى.

وعليه فيمكن تحديد بعض المظاهر التي تمثل المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة، علما أننا قد أوضحنا في الفصل (الرابع) ما يعزز هذا الجانب، من ناحيته التحليلية والسلوكية. وفيما يأتي أهم هذه المعايير:

1. **قيم الفرد Individual Values**

وتمثل مجموعة المعايير التي يعتمدها الفرد في صنع خياراته، بالشكل الذي يجعل من عملية اتخاذ القرار في السياسة العامة، عملية يمكن دراستها وتحليلها في إطار فردي، على الرغم من كون الخيار الفردي يأخذ بالاعتبار، ما سوف يتبناه الآخرون من مواقف مماثلة أو مغايرة، ضمن عملية صنع القرار واتخاذه في السياسة العامة، أو ما يمكن ان يتم التخطيط له بصورة اتفاقية، تجتمع عندها الآراء أحيانا، حيث إن صناع القرار في السياسة العامة، غالبا ما يؤكدون حرصهم على الالتزام بأساليب محددة وواضحة، عند التعامل مع القضايا المعينة، ويتضح من خلال ذلك، رأيهم بالقضايا القائمة ذات الطابع العام. فمثلا عضو البرلمان من

غير التخصص العسكري، لا يميل إلى اعتمادات التسليح العسكري، ويسعى إلى تخفيضها كلما أمكن له ذلك، بخلاف العضو الآخر ممن له ميول تأييدية للجانب العسكري[13].

ولقد بين (روبرت دال) أن القيم والتوجهات الخاصة بالفرد، تجاه السياسة العامة، يمكن أن يتم تفسيرها في ضوء المعطيات الآتية[14]:

- الشخصية والخُلق.
- الثقافة العامة أو الثقافة السياسية التي يشترك فيها مع الآخرين، في القبيلة أو القرية أو المدينة أو الدولة أو العالم.
- التوجهات السياسية التي يشترك فيها مع الآخرين، في القبيلة أو القرية أو المدينة أو الدولة أو العالم.
- التوجهات السياسية الأولية التي اكتسبت خلال مرحلة التنشئة.
- الخبرات والظروف الشخصية والأوضاع الحياتية المعيشية.
- الموقف المحدد أو المعتقدات التي يواجهها المرء في لحظة تاريخية محددة.

فهذه المعطيات مع كونها أسبابا في بناء توجهات سياسية عالية الثبات، إلا أنها تسهم وبشكل سهل في حدوث التغييرات في تلك التوجهات.

وعلى ذلك، فإن قيم الفرد تمثل أفكاراً ملخصة ومعتقدات تقود نحو القيام بأفعال وبناء أحكام إزاء أهداف وحالات معينة، كما تجسد تلك القيم عددا من المفاهيم المرغوبة عند الفرد، وتعبر عن جوانب من حياته وأفكاره وشخصيته، فعند وصف شخصية صانع القرار، فإن حقيقة الوصف تتضمن تناولا لقيمه، على اعتبار ان القيم ما هي إلا نوع من نظم الإرشاد Guidance System، يستخدمه الفرد لمواجهة اختيار من بين البدائل، فضلا عن أن القيم تشتمل على المعرفة والتفكير والعاطفة والسلوك والمكونات السلوكية[15].

ولقد أشار (ملتون روكش Milton Rokeach) إلى أن القيم الفردية تعمل كمعيار يوجه سلوك الفرد وتصرفاته بطرق مختلفة، وتسمح له عمل ما يأتي[16]:

- اتخاذ مكانة معينة في القضايا الاجتماعية.
- إبراز دور أفضل للأيديولوجية السياسية والدينية دون غيرها.
- تقديم وإظهار الشخصية أمام الآخرين.

- الإسهام بالتقديرات والأحكام والسماح بقيام المدح واللوم نحو الآخرين وتقويم سلوكياتهم.
- إظهار المقارنات النفسية والأخلاقية بين الفرد والآخرين، وتمييز حالات المنافسة والعلاقات بينهما.
- قيادة الآخرين وكيفية التأثير عليهم.
- القبول بتسويغ المعتقدات والتقاليد والمواقف والاهتمامات، والتفاعل مع الأعمال والإجراءات السائدة، ومع المشاعر الشخصية والأخلاقية، وحالات المنافسة.
- الحفاظ على احترام الذات وتعزيزها.

2. الانتماء لحزب سياسي Political Party Affiliation

ان الانتماء الحزبي لصانع القرار في السياسة العامة، قد يتشكل في ظل مواقف أيديولوجية، تتضمن مجموعة القيم والمعتقدات إزاء ما يتعلق بالحكومة والموضوعات السياسية، وما يرتبط بالسياسة بشكل عام، فالبرلماني مثلا لا يصوت على لائحة قانونية أو قرار، إلا بعد أن يتساءل فيما إذا كان محتوى اللائحة أو القرار يعكس توجها محافظا أو متحررا، وفي إطار ذلك يُعرف ويتحدد موقف البرلماني إزاء تصويته من جانب هذا التوجه أو ذاك. وان الانتماء الحزبي يقدم مؤشرا هاما لغرض التنبؤ في تحديد مواقف صناع السياسة وخياراتهم المفضلة، عند الإدلاء بأصواتهم، من خلال دقة التحديد والمعرفة بالانتماء الحزبي لأولئك الصناع ومواقف أحزابهم من القضايا المعروضة على النقاش. وقد تؤثر الانتماءات الحزبية على أصحابها، بحسب نوع وأهمية موضوعات القضايا القائمة في السياسة العامة، حيث قد تبرز الخلافات وتتبلور التوجهات، بين صناع السياسة في إطار الانتماء الحزبي مثلما يحصل في أمريكا بين الجمهوريين والديمقراطيين(17).

3. مصالح الناخبين Constituency Interests

ان مصالح الناخبين قد تتعارض مع الانتماء الحزبي، وبالتالي يحصل التعارض بين معطيات كل منهما، من خلال سلوك صانع القرار بقدر تعلق الأمر به. لقد أكد (لاسير) ان الاعتبارات الحزبية تؤثر على مصلحة الناخبين وعلى صنع السياسة العامة، فمثلا في أمريكا خلال إدارة بوش وقبله ريغان، رفضت الحكومة تبني قضية الإجهاض، وامتنعت عن تقديم الدعم اللازم للأبحاث العلمية التي تصب فيها، لكن الأمر اختلف كليا، خلال إدارة كلينتون، التي أولت تلك القضية الدعم المطلوب والكافي(18).

ومن جهة أخرى، وضمن مواقف كثيرة، يسير الوسط البرلماني ليأخذ بالمقولة الشائعة القائلة: حينما تتعارض مصالح الحزب مع مصالح الناخبين، فعلى البرلماني ان يرجح كفة ناخبيه ويصوت لصالحها، وذلك لاعتبارات هامة مثل[19]:

- ان عضو البرلمان مؤتمن على مصالح ناخبيه، وهو الممثل عنهم، وينبغي ان يكون حريصا على منفعتهم وخدمتهم.
- على البرلماني أن يسير في ضوء مصالح الناخبين وآرائهم، كلما كانت واضحة وهامة، وتجسم موقفا قويا وصحيحا.
- أن الموظفين الإداريين والدوائر العامة، هي الأخرى تحرص على مراعاة مصالح الجماعات المصلحية والمهنية المتعاملة معها، مثل إدارة الزراعة التي عليها ان تستجيب لمصالح المزارعين وتدعم مطاليبهم.

4. الرأي العام Public Opinion

يمثل الرأي العام، وحسبما يرى (كيرستون Gerston) التعبير عن المعتقدات ووجهات النظر الاجتماعية، التي لها تأثيرات واضحة في النظام السياسي، وفي عملية صنع السياسة العامة[20].

ويتضمن مفهوم الرأي العام، العناصر أو المبادئ التي تؤكد دوره في السياسة العامة، وهي[21]:

- إن الكثير من أعضاء المجتمع لديهم مصالح وارتباطات تتعلق بالقضايا العامة.
- هناك بعض القضايا التي تتطلب الحلول والقرارات من داخل المجتمع.
- إن عملية مناقشة القضايا، تتطلب وجود ذوي المصالح والأفراد، وتوفير وسائل الاتصالات ليتسنى تنفيذها.

وقد أوضح (داي) الدور الذي يسهم فيه الرأي العام في صنع السياسة العامة، وكذلك دور السياسة العامة في تشكيل الرأي العام، حيث أكد أن أفعال صناع القرار تسهم في تكوين الرأي العام، وأن السياسة العامة يمكن ان تتوافق مع الرأي العام، ولكل جانب تأثير متمايز ونسبي في الجانب الآخر، بالرغم من التأكيد الفاعل على فاعلية العلاقة بين الرأي العام والحكومة، فإن السياسة العامة لها الدور الاسهامي الأكبر في تشكيل الرأي العام، لان القليل من الناس فقط هم الذين لديهم آراء وأسئلة حول السياسة العامة بالمقارنة

مع صناع القرار، فضلا عن كون الرأي العام غير مستقر، وبالإمكان تغييره في غضون أسابيع استجابة للأحداث والأخبار الإعلامية، وان الناس والبعض منهم يعترف صراحة بان لا رأي لديهم، وإجاباتهم تعتمد على مواقف سابقة وعلى القدرة الاستذكارية للأحداث والحوارات السابقة، التي قد لا تفي بالغرض، ضمن اهتمامات السياسة العامة[22].

إن الرأي العام يمثل موضوعات هاما في دراسة المواقف عند متخذي القرارات في السياسة العامة، من حيث دور الرأي العام في العملية الحكومية، وأثره في قرارات صناع السياسة، وهل أن اختيارات متخذي القرار لها أسس ومنطلقات من قبل الرأي العام؟ وهل بالإمكان الجزم بأن الرأي العام أساس في تلك القرارات؟ وهل هناك قرارات مؤثرة على الرأي العام؟ وهل اتجاه الرأي العام يؤثر على الممارسة اليومية والفعلية للسياسة بشكل جزئي أم كلي؟

مثل هذه الإشكالية الفلسفية، طرحها (اندرسون) وأضاف بأن الحدود العامة والاتجاهات الكبرى لكثير من السياسات العامة توجه بالأساس من قبل الرأي العام في سياسات عامة مثل: تحسين أوضاع العمال، والإصلاح الضريبي والتقليل من احتمالات الدخول في الحرب. وكلها تؤكد عدم إمكانية تجاهل متخذي القرارات للرأي العام الذي له دور بارز في الاقتراع والتصويت والانتخاب، الذي قد يسهم بجعل المسؤول الحكومي والإداري في بعض الأحيان خارج حلبة السياسة، نظرا لتعارضه مع منطلقات الرأي العام[23].

سادسا: استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة

إن القرار العام يمثل في صورته الرسمية والقانونية توجهات الحكومة، بوصفه -كما يرى (بيتر روسي Peter Rossi)- اختيارا من بين عدة أساليب عمل بديلة، بهدف التغيير أو الإبقاء على التسهيلات المؤسسية، التي من شأنها خدمة المجتمع ككل. وهذا الاختيار يتم التوصل إليه، من خلال الفرد أو مجموعة الأفراد ذوي السلطة في المؤسسات الحكومية والاجتماعية القائمة في المجتمع، والذين يتمثلون بصناع السياسة العامة. وضمن إطار هذا التوضيح للقرار الذي تنطوي عليه مهمة السياسة العامة، قدم (لورنس مان) ثلاثة مداخل أساسية في دراسة وتحليل القرار في السياسة العامة، وهي كالآتي[24]:

الأول: مدخل صانع القرار Decision Maker Approach

الذي يتركز فيه البحث عن الموروثات والخلفيات والسمات لأولئك المعنيين بصنع القرار، والاستفادة من معرفة تاريخ الحياة الشخصية لصناع القرار، في سبيل تحديد معطياتهم السلوكية في المجتمع.

الثاني: مدخل التحزب Partisan Approach

حيث يكون التركيز فيه حول ظاهرة التحزبات والتحالفات ازاء القضية المجتمعية، وتحديد جوانب الصراع والجدال ومراكز القوة والسلطة والتأثير المؤسسي، والمصالح المتخفية وراء الكواليس. ومثل هذا المدخل يركز على دراسة الطرق والأساليب، التي من خلالها يمكن تحديد اتجاهات القوة الشخصية في القرارات المتخذة.

الثالث: مدخل العملية Process Approach

ويركز هذا المدخل على التجارب العملية والمختبرية التي تجرى على الجماعات الصغيرة، بالإضافة إلى دراسة تطورات القضايا وكيفية تعامل القرارات معها، من منطلق كونهم عناصر منغرسة في شبكة من العلاقات الاجتماعية، وان دور صانع القرارات ضمن المستوى الأعلى، يجسد المواقف المؤسسية المعبرة عن حاجات المؤسسة ومتطلباتها.

إن أنموذج صنع القرار، في إطار بعده السياسي، يعتمد أساسا على مبادئ علم السياسة والفلسفة وعلم النفس وعلم الاجتماع، وان جذور هذا الأنموذج منغرزة كليا في علم دراسة السلوك الإنساني، حيث يعتمد على توظيفه لاستراتيجيات التسويات أو المساومات في صنع القرار، بهدف الحصول على نتائج مرضية للعديد من الأطراف الخارجية ذات العلاقة، كما تعتبر التسويات أساس الاستراتيجيات في الأنموذج السياسي، من حيث تركيزه على الجوانب النوعية بأكثر من الكمية، بالنسبة للمعلومات والمساندات، وذلك من خلال سلسلة التعديلات، التي تفرضها توجهات المؤيدين لهذا الخيار أو ذاك، وتتدخل وتضغط للأخذ بوجهات نظرها[25].

ففي أعوام الستينيات من القرن العشرين، تمكن السود في أمريكا من الضغط على الحكومة وإقناعها بإصدار تشريع يمنع التمييز العنصري، ويمنح الفقراء فرص التدريب، في سبيل الحصول على وظائف محترمة. وهذا الأسلوب في عملية صنع السياسة واتخاذ القرارات المعبرة عنها، يوضح كيف تتمكن الجماعات من التأثير في صانعي القرارات الحكومية، من اجل تبني سياسات مادية أو رمزية، تصب في مصالح هذه الجهات وتدعمها؟

فقد يسعى الموظفون الإداريون لحو تقليل أوقات العمل في المنظمات أو الأجهزة الإدارية التي يعملون فيها، وإذا رغبت شركات النفط بحماية الاحتياطي المسموح به، فما هي الطرق التي يمكن اللجوء إليها، لتحقيق مثل تلك الغايات؟

هناك استراتيجيات محتملة للتأثير على الحكومة، لغرض إصدار سياسات عامة، يمكن أن تمثل أنماطا للقرارات، وهي[26]:

1. المساومة Bargaining

ان كثيرا من الأفراد والجماعات، لا يملكون القدرة الكافية في التأثير على السياسة العامة، إلا من خلال آخرين أفراداً أو جماعات، كأن تحاول إحدى الجماعات عرض مساومة مع جماعة سياسية معينة، ينجم عنها الوصول إلى مبادلات مفيدة لكلتيهما، وتحقق لهما مصالح مشتركة.

وهذا يعني أن المساومة هي عملية تفاوضية، بين جهة تملك شيئا تحتاج إليه وترغب في الحصول عليه من جهة أخرى تمتلك بدورها شيئا، يمكن مبادلته إزاء ذلك الشيء الذي تحتاجه. أي أن المساومة تقوم على مبدأ (خذ وأعط)، فقد تتم بين المواطنين وصناع السياسة أو العكس، أو بين جماعات المصالح من جهة وكل من المواطنين والساسة من جهة مقابلة، أو بين البيروقراطيين، وكل من الساسة وجماعات المصالح، أو بين الدول، أو بين أعضاء البرلمان أنفسهم، وهكذا، إذ ان المساومات تحدث بين الأطراف، من منطلق ان أي اتفاق يحصل على أفضل من عدم الاتفاق في السياسة العامة.

وثمة نوعان شائعان للمساومة هما[27]:

أ. مساومة الاتفاق على الملف الكامل Log Rolling: وتتضمن هذه المساومة المنفعة المتبادلة بين الأطراف إزاء قضيتين مختلفتين في السياسة العامة، مثل الاتفاق الذي يحصل بين عدد من البرلمانيين الذين يهدفون إلى مصلحة ناخبهم أو منطقتهم، فيسعون إلى مساومة عدد آخر من زملائهم البرلمانيين ليصوتوا معهم والى جانبهم، مقابل تصويتهم وتأييدهم للقضية التي يسعى إليها زملاؤهم، وبالشكل الذي يحقق منفعة متبادلة.

ب. مساومة الاتفاق التوفيقي Compromise: وتضمن هذه المساومة أسلوبا صريحا وواضحا إزاء قضية متفردة واحدة في إطار الحل الوسط المرضي للطرفين، عملا بالمقولة الشائعة: (بعض الشيء خير من لا شيء).

وتتطلب آليات المساومة ان يعرف المساوم إمكانياته إلى جانب إمكانيات وتفضيلات الآخرين، ومتى وفي ظل أي من الأجواء ينبغي عليه ان يعمل؟ فضلا عن ضرورة معرفته بتكتيكات المساومة الفعالة.

2. **تشكيل التحالف Coalition Formation**

لا تستطيع الجماعات تحقيق مصالحها على المدى البعيد، من خلال منظورها الاستراتيجي، فتلجأ إلى التحالفات كخيار تكتيكي أكثر فاعلية في التأثير على السياسة العامة، حيث ان بناء التحالفات يعني اشتراك شخصين أو جهتين أو منظمتين لحو هدف لاحق على الرغم من كونهما مختلفين أو على نقيض بعضهما إزاء أهداف أو قضايا أخرى، حيث يشرعان في توحيد قواهما لأجل تحقيق ذلك الهدف، فقد يشمل التحالف جماعات ذات مصالح أو موظفين في الأجهزة الحكومية، أو مسؤولين سياسيين، مثل ذلك التحالف الذي حصل بين الجمهوريين والديمقراطيين في الكونغرس الأمريكي، خلال مطلع عام 1960، وقد كان تحالفا مشهورا أفضى إلى حجب اغلب تشريعات الرفاه الاجتماعي لإدارة الرئيس كندي.

وقد أوضح (هنري منتزبيرك Henry Mintzberg) أن السلوك الإنساني والتنظيمي، يجسد لعبة القوة بين أعداد اللاعبين المؤثرين، الذين تحدوهم الرغبة الأكيدة لحو التحكم بنشاطات وقرارات الأجهزة الإدارية، تحقيقا لمصالحهم وأهدافهم. وهذا من شأنه، ان يدفع لحو عقد التحالفات الخارجية، أو الداخلية، لتشمل حالة اللعب في المضمار السياسي، كلا من المدراء في المنظمات، والمرشحين السياسيين وغيرهم[28].

فالتحالف غالبا ما يتشكل من قبل فرقاء أو جماعات قد تكون متضادة فيما بينها، والذي يوحدها هو هذا الهدف الذي تم التحالف من اجله بينهما. وهذا قد يؤدي إلى حسم الصراع أحيانا، حيث يمكن ان تكون السياسة العامة مدعاة لحل الصراع، حينما لا يمكن حله بوسائل أخرى، وذلك لان حاجة صناع السياسة العامة تتركز دائما إزاء محاولة تشكيل وبناء التحالفات، وبالأخص حينما تكون الأهداف العامة غامضة، حيث تعتبر عملية إقامة التحالفات خطوة ضرورية في صنع السياسة العامة، لكي يتسنى لصانعيها الموافقة على السياسة العامة، بغير الحاجة إلى الدخول في التفاصيل الدقيقة التي قد تكون مثارا لتصادم وجهات النظر ومنطلقا للصراع، الذي يمكن تجاوزه من خلال التحالف[29].

3. المنافسة Competition

تشكل المنافسة نشاطا يسعى من خلاله طرفان أو أكثر، وبصورة تسابقية، إلى تحقيق الهدف نفسه عند جميع الأطراف، مثال ذلك تنافس السياسيين، لأجل الفوز بأصوات الناخبين، وتنافس الأحزاب السياسية فيما بينها لأجل إحراز نصر انتخابي، كما تنافس الدولة في سبيل الحصول على مكاسب اقتصادية أو مكانة أو قوة إقليمية أو دولية.

ويحدث التنافس بين القضايا وجدولتها، في سبيل استصدار سياسة عامة من جانب الحكومة، كما قد تتنافس الأجندات الرسمية، وقد ينجم عنها تولد لقضايا جديدة ينبغي التعامل معها، فالمنافسة بين الجهات التنفيذية لها آثار واضحة وهامة على شكل وطبيعة السياسة العامة، فالتنافس بين أفراد الجيش الأمريكي، يظهر أن هناك نوعا من التسابق بين منتسبي القوة الجوية، ومنتسبي الأسطول البحري، إزاء الحصص والتخصيصات المالية للموازنة إزاء كل منهما[30].

إن طبيعة النظم السياسية، هي التي تحدد حالة امتداد المنافسة وسعتها، حيث إن هناك بعض النظم التي يقتصر فيها التنافس على المرشحين للمناصب السياسية، وتتميز نظم أخرى غيرها بالتنافس على المناصب والسياسات العامة. وثمة نظم أخرى يقوم التنافس فيها على أساس الحزبين. وبالمقابل، هناك نظم متعددة التنافس بتعدد أحزابها.

ويقوم مبدأ التنافس من خلال محاولة احد الأطراف تحقيق السبق على منافسه، دون تقديم أدنى فائدة للخصم، ولكن، قد يلجأ المتنافسان إلى مبدأ المساومة حفاظا على وجودهما، كما في حالة تكوين الائتلاف الحكومي أو التقاء الحكومة مع المعارضة السياسية إزاء قرار ما. وفي هذا الموقف، قد يترتب عن المساومة في الحالة التنافسية، إجراء مفاوضة بين الأعضاء، ويكون السلوك التنافسي للعضو الواحد، آخذا لنمط معين مما يأتي[31]:

- نمط المفاوض الصعب Hard Negotiator: وهذا يهدف إلى الفوز وإلى التشدد في موقفه المتطرف والى إبقاء العلاقات متشنجة مع منافسه والسعي نحو استغلاله.
- نمط المفاوض المرن Soft Negotiator: وهذا يشعر بأنه مغبون لكنه يعمل على منع الصراع، ويبادر إلى تقديم تنازلات مفضية إلى عقد اتفاق.

وتبقى المفاوضات الجيدة هي ذات الطبيعة الوسطية بين الصعوبة والمرونة.

4. الصراع Conflict

حينما لا يسفر التأثير على السياسة العامة من خلال الطرق الأخرى، عن أية نتائج مفيدة لذوي المصلحة المختلفين في الأهداف، يصبح الصراع نشاطا سياسيا عند مجموعتين أو أكثر، للسعي نحو تحقيق أهدافها، حيث إن الذي تحققه مجموعة معينة، سوف يلغي نجاح المجموعة الأخرى ويلحق بها خسارة مباشرة، سواء كان ذلك مقصودا أو عفويا، ويتخذ الصراع شكلاً عنيفا او لا عنيفا، ورسميا او لا رسميا، اعتماد على درجة القوة المستخدمة في الصراع، وعلى مدى ما يسمح به النظام السياسي من مساحة رسمية مفتوحة لقنوات الصراع، أي على قدرة النظام السياسي في فتح قنوات لحل الصراعات السياسية. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يعتبر الكونغرس هو المكان المسموح به للصراع، ذلك أن فيه نظاماً للجلسات وللتحقيقات، وللشهادة، واتخاذ القرارات، ويسمح فيه للجماعات الأخرى ذات العلاقة بقضية الصراع، بالدفاع والمنافسة والسعي للحصول على المزيد من الامتيازات والأموال، من خلال أساليب نظامية بدلا من المواجهة السلبية في الشوارع.

ان العمليات الصراعية تصبح مدمرة إذا انطوت على إنكار أو تجاهل أهداف احد الأطراف المتصارعة، وإذا سمح لها بالتطور إلى درجة الانفجار الخطير، غير ان الكلفة الباهظة الناجمة عن استمرار حالة الصراع، تدفع جميع المعنيين إلى السعي والتدخل في سبيل التسوية العاجلة، دون مخلفات كارثية.

فالسماح مثلا للجماعات الصناعية، وللجماعات المضادة لها، بالمواجهة غير السلبية إزاء قضايا التلوث، دون اللجوء إلى تخريب المصانع أو تدمير المكاتب الإدارية، يعتبر قناة رسمية منتظمة للصراع، بمقدور الحكومة ان تمسك بخيوطها وأن تسيطر على الصراع بطريقة هادئة.

5. التعاون Cooperation

ويندرج مضمون التعاون، عندما يكون جميع المعنيين أو المشتركين بمتابعة سياسة عامة معنية، يتوقعون حصولهم على مكاسب وامتيازات بالشكل الذي يدفعهم نحو التعاون والاتفاق على قرارات السياسة العامة كطريق مناسب في بلوغ الأهداف. ومثال على ذلك: إذا كان هناك اقتراح في البرلمان يقضي بزيادة أعداد موظفي الوزارات، وكان الرأي العام مع أو ضد الفكرة، فإن جميع أعضاء البرلمان بمقدورهم الاستفادة من معطيات التعاون، في تمرير هذا المقترح وجعله تشريعا، من منطلق ان التعاون يمثل قاعدة عملية واستراتيجية جيدة لخلق

الوفاق وجعل المصلحة تصب في روافد الجميع، مثل زيادة منافع الضمان الاجتماعي أو معاشات التقاعد عن العمل، إذ يجب ألا تشكل تهديدات لأية جماعة سياسية، بحيث تفقد طريقة التعاون في صنع السياسة العامة فائدتها وجدواها.

وعلى الرغم من ذلك، فإن التعاون قد لا يحبذه الكثيرون الذين يتعاملون مع السياسة العامة، فقد يتم الانضمام لمبادرة تجتمع فيها مصالح الجماعات، لكنها تسفر عن فائدة لمجموعة واحدة، بينما المجموعات الأخرى لا تستفيد منها لاحقا. فالتعاون ممكن لكنه ليس تلقائيا، ويعتمد على حسابات مؤدية إلى الهدف المشترك والى استبعاد الخسارة عن الأطراف المتعاونة. كما يتطلب التعاون استمرارية تدفق المعلومات بين الفاعلين السياسيين وتفعيل دور المشاورة والتنسيق وإحلال التكيف المطلوب إزاء معطيات السياسة العامة المتخذة.

6. الإقناع Persuasion

ويمثل هذا أسلوبا واعيا- عقلانيا وأخلاقيا، من خلال محاولة أحد الأطراف المعنية بالسياسة العامة، أن يكسب طرفا آخر أو بقية الأطراف، بتفهم طروحاته والقبول بها وترسيخ القناعة لديهم، جراء عرضه الشيق للقضية ودعمها بالآراء السديدة والقيم الخالصة. وهنا يسعى الطرف الأول لجعل الأطراف الأخرى تقبل بما يطرحه وتوافق على شروطه، التي حظيت بالاقتناع الكافي، الذي تأسس على مجموعة معلومات حقيقية كانت غائبة عن الأذهان، أو على مصالح يمكن أن تتحقق بعد ان أزيح الغموض عن ملابساتها، مثلما يحدث أثناء محاولة المدعي العام في المحكمة إقناع الأعضاء بحجته بشأن القضية المعروضة في المرافعة، ومثلما يقوم رئيس الحكومة أو الدولة بعرض برنامجه على أعضاء البرلمان، ويشرع في توليد القناعة اللازمة فيهم، وحثهم على تأييد برنامجه. وتعتبر الانتخابات، فرصة سانحة للعمل بالأسلوب الاقناعي، فكل حزب يطرح أفكاره، وكل مرشح يسعى لكسب الإقناع وتوليده عند المستمعين له، كما أن الإدارات الحكومية -وهي تعرض برامجها على الجماهير- تحاول إقناعهم بجدواها، مثل نداءات التلقيح ضد الأمراض، ومناشدة التجار والمنتجين الالتزام بالتسعيرات المرسومة.

7. الأمر Command

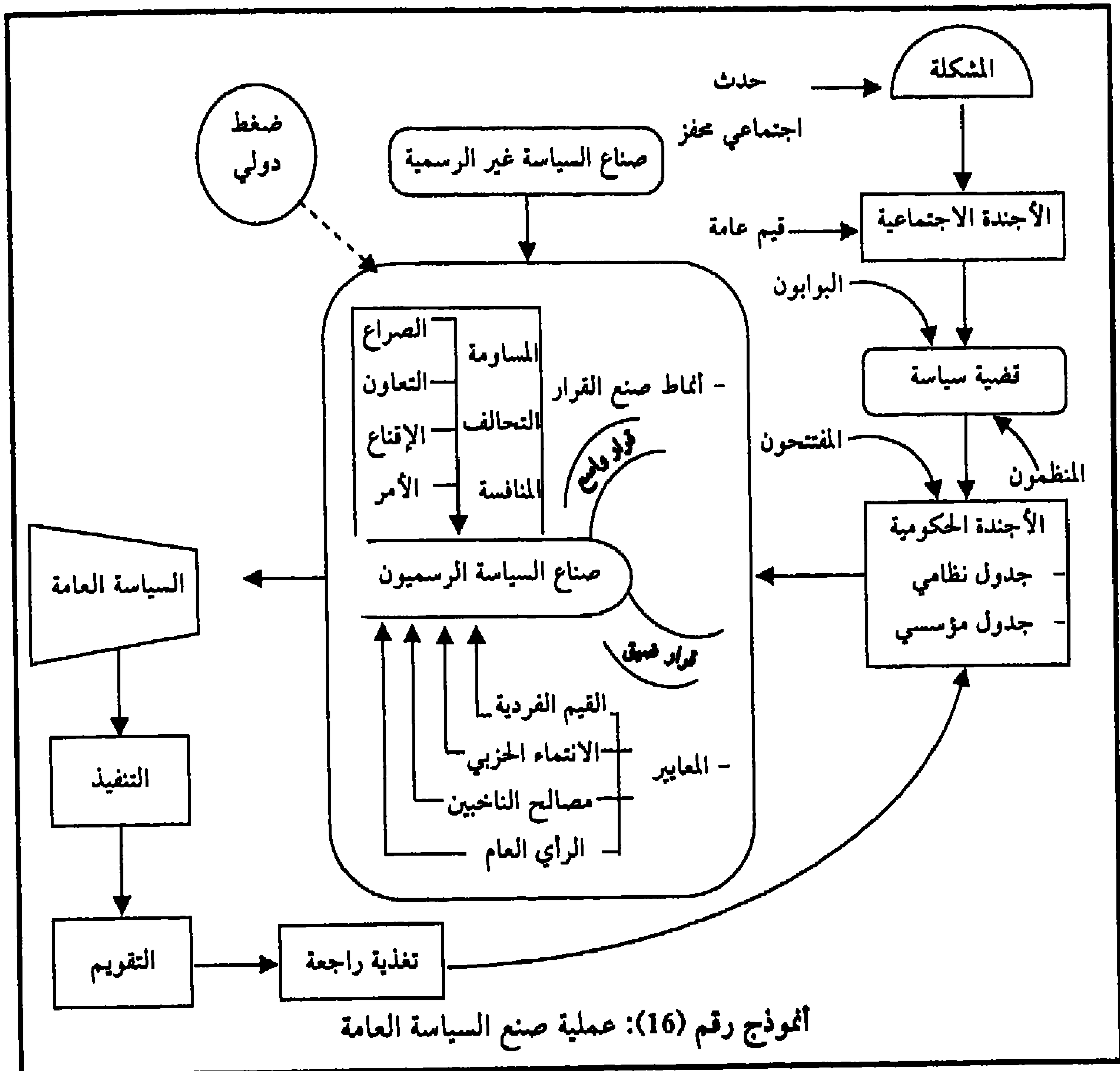
هو أسلوب لإحلال التوجيه المنتظم داخل التنظيم الواحد، من خلال التسلسل الهرمي للأوامر من المستويات القيادية العليا إلى المستويات الإدارية والتنظيمية الدنيا.

وقد تم استقاء هذا الأسلوب أصلا من المنظومة العسكرية والبيروقراطية الحربية، في النظر إلى انسياب السلطة بصورتها التدريجية، بالشكل الذي يجعل لشخص ما -وهو القائد- السلطة التأثيرية، بأن يأمر آخرا مرؤوسا ليعمل في ضوء هذا الأمر. وقد استوعبت المؤسسات المدنية والإدارية هذا الأسلوب، وأخذت به لما يضمن الحقوق والواجبات، ويخلق الاستجابة والطاعة بين المسؤولين والمرؤوسين.

ويسعى القادة والرؤساء وصناع القرار والسياسات العامة، في ضوء هذا الأسلوب، إلى توجيه مرؤوسيهم نحو الموافقة على قراراتهم وأوامرهم وبرامجهم والاستجابة لمتطلبات تنفيذها، اعتمادا على مبدأي (الثواب والعقاب)، أو العطاء والحرمان. ومثال ذلك ما تفعله إدارة الموازنة العامة، في تقليص الاعتمادات أو زيادتها أو رفضها، كإجراء رسمي وكأمر يجب الالتزام به من قبل الدوائر المعنية. ويشكل أسلوب الأوامر هذا النمط الشائع في عملية صنع القرارات والسياسات العامة، في كثير من أقطار أمريكا اللاتينية وأفريقيا وبلدان العالم الثالث، بما فيها البلدان العربية.

من كل ما تقدم، يتضح أنه قد تتداخل أثناء العملية التطبيقية لتلك الخيارات، أساليب المساومة والإقناع والأوامر مع بعضها البعض في الحالات التي تستدعي قرارا حاسما، ففي الوقت الذي لا يلجأ فيه القادة إلى القرارات الانفرادية، ويعمدون إلى المشاورات والمحاورات، قد تقوم الإدارات من خلال المرؤوسين بجعل الأوامر عرضة لمواقف تساومية وتنازلات بين الأطراف المعنية، وهذا كله يدفع إلى التأكيد بأن أسلوبا واحدا للتأثير على السياسة العامة وعلى عملية صنعها، لا يبدو منطقيا في جميع الأحوال، فالموقف من القضية التي تكون السياسة العامة بصدد مواجهتها، وما يصحبها من الضغط، هو الذي يفرض الأسلوب التأثيري الممكن توجيهه نحوها، إلى جانب سعة المعنيين وقدراتهم التأثيرية، إزاء القضية المطروحة في السياسة العامة، وما يتوقع عنهم من ردود أفعال، ما يمكن أن يكون منطلقا لاختيار الأسلوب المناسب في التأثير على السياسة العامة، وعلى تحقيق المكاسب والأهداف التي يُسعى إليها.

والأنموذج الآتي المقترح رقم (16) يبين عملية صنع السياسة العامة، بوصفها عملية متفاعلة، وفي إطار شمولي مترابط المكونات والأبعاد.



أنموذج رقم (16): عملية صنع السياسة العامة

سابعا: مشكلات عملية صنع السياسة العامة

لقد اتضح لنا أن عملية صنع السياسة العامة وبلورة قراراتها، ليست بالعملية الميكانيكية أو النمطية، لكي يمكن أن تكون مشكلاتها من جنس طبيعتها النمطية، وإنما على العكس، فالمشكلات التي تواجهها عملية صنع السياسة العامة، البعض منها يعد جزءا من كينونة العملية، والبعض الآخر يعد تطويرا للسياسة العامة، جراء ما يُفرض عليها من تغييرات وتحولات. وإلى جانب كل هذا، فهناك مشكلات تؤثر على كفاءة السياسة وفاعليتها، وترتبط في حقيقة الأمر بمجمل العملية التنظيمية أو التخطيطية أو السلوكية في صنع السياسة العامة، وهي كما يأتي:

1. مشكلات تتعلق بالمعلومات والتغذية الراجعة، التي تحتاجها عملية صنع السياسة العامة

أ. من حيث الصعوبات في تحقيق الاتصالات المعنية بالسياسة العامة، وتتمثل في[32]:

- كون الرسائل التي تعكس تعليمات وتوجهات السياسة العامة، مشوشة من قبل مرسليها ومصدريها.
- حصول الترجمة أو الفهم الخاطئ للرسالة أو لتوجهات السياسة العامة، من قبل المستقبلين لها.
- فشل أنظمة البث المرسل، لما تسببه من إزعاج وعبء زائد، وضغط، وضوضاء على المتلقين.

ب. ضعف التغذية الراجعة، بسبب ضخامة الأجهزة الإدارية الحكومية، وتعقد هياكلها. ويتمثل ذلك في[33]:

- ضعف وقلة البيانات اللازمة في صنع قرارات السياسة العامة، وعدم توفر المعلومات، وعدم تحليلها أو إدراكها قبل اتخاذ القرار.
- عدم الاستفادة من معطيات البيئة والرأي العام، وغياب المؤشرات العامة عن ذهنية صانع القرار، ما يولد بطئا في عملية القرار أو عجلة في غير محلها.
- غياب الوضوح عن أهداف القرارات لدى صناعها والمعنيين بها، خاصة فيما يتعلق بالأنشطة التعليمية والاجتماعية والأمنية والدفاعية بسبب التكتم على المعلومات، أو عدم حسن توظيفها وغياب التحليل عنها وتجاهل أو عدم وجود وظيفة المحلل للسياسة العامة.
- عدم الاستفادة من وسائل الإعلام والنشر، بصورة فاعلة في طرح ومعالجة ومناقشة قضايا السياسة العامة، استجابة للتخوف أو الحذر من إزعاج الحكومة والمعنيين السياسيين والمتنفذين فيها.
- غالبا ما تعمل الحكومة على عدم التطرق إلى نشر المعلومات والبيانات التي تشير صراحة إلى ضعف أدائها السياسي وسوء تخطيطها.
- عجز متخذي القرارات عن فهم ديناميكيات النظم المتشابكة والعوامل الحركية على المدى البعيد، حيث إنه في النظم الاجتماعية يتوقف كل شيء على كل شيء، ويندر وجود علاقات سببية بسيطة. ومرد هذا العجز راجع إلى غياب التحليل

والدراسة والى المعلومات الحيوية، والاقتصار على ما تفرضه الحواس والبديهة والفطرة، عند صنع واتخاذ كثير من قرارات السياسة العامة.

- الاتكال المتكرر من قبل متخذي القرار على السوابق ونمذجة وتكرار القرارات على غرار ما سبق، مثل إصدار القوانين واللوائح التنفيذية، والتجاهل التام لردود الأفعال عند الناس والمجتمع، حيث تصبح الأمور مدعاة لتطور المشكلات، ويزداد الأمر سوءا، حينما تستند عملية اتخاذ القرار، إلى سلطة الفرض والإجبار، حيث يؤدي هذا كله إلى ظهور مفاجآت، وتغدو السياسة قائمة على نظم قهرية، تعرقل أداءها، ويصدق في هذه الحالة وصفها بـ(قانون السخرية السياسية Political Irony law) للضرر الملحق بالناس على وجه العموم.

2. **مشكلات ترتبط بالقيود المفروضة على السياسة العامة، من خلال الإطار المؤسسي المحيط بعملية الصنع**

وتتمثل فيما يأتي[34]:

أ. القيود الدستورية، التي وضعت تحديدات على المؤسسات المشاركة في ممارستها للسلطة، وأوجدت تفاوتات مختلفة فيما بينها على المستوى المركزي واللامركزي، ما جعل المؤسسات اللامركزية تابعة للمركز، وهذا بطبيعة الحال تحديد قانوني إزاء تحجيم الدور في صنع السياسة العامة.

ب. حجم الحكومة، وأعداد المشكلات التي تواجهها، والدرجات العالية من التعقيد في تلك المشكلات أو في بعض منها.

ج. المنافسة إزاء المصادر والموارد النادرة، حيث تعكس هذه المنافسة وتؤدي إلى تزايد ندرة هذه المصادر والموارد، بالشكل الذي يجعل منها مشكلة وقضية هامة باعثة على التخوف والقلق عند المتنافسين وعند الحكومة.

د. الروزنامة المؤسسية، التي تضغط أحيانا على القرارات، مثل الضغط على الميزانية للصرف، خلال أوقات غير مناسبة في السنة، ومثل اتخاذ القرارات العشوائية دون دراسة أو تخطيط، لمواجهة أحداث وشيكة الوقوع.

3. **مشكلات تتعلق بصانع السياسة شخصيا، وكمعيقات مؤسسية**

وهذه تتمثل فيما يأتي[35]:

أ. لا يجد صانع السياسة إلا وقتا محددا يكرسه لصنع القرار.

ب. لا يستطيع صانع السياسة بمفرده، إلا أن يتعامل مع كم محدود من المعلومات وإعطائها وزنا عقلانيا.

ج. ان الوظائف المطلوبة من غالبية الموظفين، تستدعي منهم المشاركة في كثير من الأنشطة، وهذا بطبيعة الحال، سيجعلهم مشتتين، فلا يتمكنون إلا من تركيز اهتماماتهم على جزء واحد من كل المهام المطلوبة منهم.

د. إن كمية المعلومات المتوفرة لكل صانع سياسة، حول كل مشكلة أو قضية، لا تمثل إلا جزءا بسيطا من كل المعلومات الواجب توفرها حول الموضوع.

ه. إن أية معلومات إضافية حول القضية المعنية، يمكن أن تكون محط فائدة، لكنها تتطلب تكلفة، وهذه التكلفة سوف تزداد كلما ازدادت الحاجة إلى معلومات إضافية.

و. من الأمور الهامة المتعلقة بعدد من القضايا، وجود معلومات لا يمكن الاستفادة منها، خاصة عند التعامل مع أحداث مستقبلية، كما أن هناك بعض القرارات التي ينبغي اتخاذها في ظل حالات عدم التأكد.

4. **مشكلات تتعلق بإخفاق السياسيات العامة المتخذة**

وهذه تتمثل فيما يأتي:

أ. ان بعض القضايا المجتمعة مستعصية على الحل، لرداءة أسلوب تشخيصها، أو لأنها تتطلب إمكانات تفوق قدرة الحكومة، أو لان حلها أثار قضايا أخرى، أو أن عدم حلها أولى من حلها [36].

ب. الانغمار في ظاهرة السخرية السياسية، بالشكل الذي يجعل من السياسات العامة المتخذة مجلبة لمشكلات وقضايا جديدة، مثل سياسة تحديد الأجور إداريا وسياسيا، التي قد تؤدي إلى زيادة حجم البطالة بدلا من رفع الأجور، وذلك بتجنب أصحاب الأعمال استخدام الأيدي العاملة، أو تسريح العاملين لديهم[37].

ج. استشراء مرض السلطة، حيث إن المهارات والقدرات التي ساعدت في الوصول إلى الحكم والسيطرة على مؤسسات الدولة، ليست بالضرورة هي ذاتها اللازمة للنجاح في الحكم وفي قياس كفاءة السياسة العامة[38].

د. غياب التوازن والانسجام بين أهداف السياسة العامة، وبين حقيقة ما ينبغي انجازه، فقد تلجأ الحكومة إلى إقامة مشروعات كبيرة وعملاقة، ولكنها في الوقت ذاته، ليست محط

اهتمام المجتمع، ولا تشكل قضية هامة بالنسبة له، أو بالقياس إلى ما يعانيه المجتمع من قضايا معلقة تكلفة حلولها اقل بكثير من تكلفة إقامة تلك المشروعات الكبيرة المحفزة على استيهام العقل وتغييب المعقولية.

هـ. حدوث التفاوت في السلطة والنفوذ، وهيمنة جماعات الضغط والمصالح والثروة، بما يضمن تحيز السياسات العامة لصالحهم، والحرص على استمرارها، وقد ينجم عن هذا صراع بين الأهداف والأدوات البديلة للسياسات العامة، ويطال هذا الصراع الواقع الاجتماعي ويغفل قضايا المجتمع، الذي قد يصاب بالتفكك والطبقية، من جراء اقتصار ثمرات السياسة العامة على القلة، وتهافت الإعلام نحو تحيزه الواضح لجهة ذوي القوة والنفوذ، على حساب قيام سياسات عامة حقيقية.

وعليه، فإن كل تلك المشكلات، تشكل تحديا أمام صناع قرارات السياسة العامة، تحفزهم وتدعوهم نحو حلها وتجاوز آثارها. ولقد رأى (روز Ross) ان الحل المطلوب للمشكلات التي يواجهها صانعو القرارات والسياسات العامة، يتطلب ثلاثة عناصر أساسية هي[39]:

أ. يجب ان يتفهم صانع القرار ما هي المشكلة.

ب. يجب ان تتوفر لصانع القرار الوسائل والأدوات الضرورية لحل المشكلة.

ج. يجب ان تكون هناك حالة عدم التأكد المسبق حول الكيفية التي يتم اعتمادها في حل المشكلة.

ومما تقدم، يتضح ان المشكلات جزء لا يتجزأ من شخصية السياسات العامة، لان دائرة عمل السياسة العامة، تتعدى المكان، وفي كثير من الأحيان عليها ان تتخطى الزمان، ومن ميزة السياسة العامة، انطلاقتها نحو المستقبل.

فمن الطبيعي والمحتم، ان تعيش السياسة العامة مجموعة مشكلات، ومن الطبيعي أكثر، أن تحتجز حركتها في هذا الخانق، أو في ذلك المنعطف، لكن من غير الطبيعي ان يتصور في جميع المجتمعات والحكومات والدول، حالة لا وجود للسياسة العامة، ولنتذكر قوانين وشريعة (حمورابي) في بلاد ما بين النهرين، ولنتذكر الوثائق السياسية التي تمخضت عنها السيرة النبوية الشريفة للرسول محمد ﷺ، وعن قيادة الخلفاء الراشدين لامتنا العظيمة، وهذا كله يدفع نحو تأكيد القول والاعتراف بفاعلية السياسة العامة، وباستمرارية تحولاتها وقضاياها، في حياة المجتمعات، على مر الأزمان.

مصادر الفصل السابع

1. Robert. I. Lineberry and George C. Edwards and Matin P. Waltenberg. Government In America: People, Politics, and Policy, New York, Harper Collins College Publishers, 1993,P. 5.
2. Ross, Op. Cit, P. 395.
3. Dye, Op. Cit, P. 335.
4. Ross, Op. Cit, P. 393.

5. ارجع الى:
   - Ross, Op. Cit, P. 394-395.
   - Connnor and Sabato, Op. Cit, P. 18-19.

6. ارجع الى:
   - جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 81-82.
   - Lipsitz and Speak, Op. Cit, P. 620.

7. Ross, Op. Cit, P. 395-396.
8. Lasser, Op. Cit. P. 457.
9. Ross, Op. Cit, P. 399-400.

10. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 83-85.

11. George C. Homans, The Human Group , New York, Harcourt, Brace, 1950, Brace, 1950, P. 123.
12. Harrison, Op. Cit, P. 114, P. 132-133.

13. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 100-101.
14. روبرت دال، مصدر سابق، ص 150.

15. Harrison, Op. Cit, P. 110-111.
16. Milton Rokeach, The Nature of Human Values, New York, Free Press, 1973, P. 13.

17. جيمس أندرسون، مصدر سابق، ص 101-102.

18. Lasser, Op. Cit, P. 453.

19. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 102-103.

20. Larry N. Gerston, American Government: Politics, Process and Policies, Belmont, California, Wadsworth Publishing, 1993, P. 363.
21. Mckee, Op, Cit, P. 440.

22. Dye, Op. Cit, P. 329-332.

23. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 103-104.

24. Lawernce D. Mann, Studies In community Decision – Making, In Book By: Ralph M. Kramer and Harry Specht,, Readings in community Organization Practice, 2 Ed, New Jersey, Prentice- Hall Inc, 1975, P. 41-42.

25. Harrison, Op. Cit, P. 155-156.

26. ارجع الى:

- Cord and et al, Op, Cit, P. 64-69.
- كمال المنوفي، مصدر سابق، ص 25-27.
- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 107-111.
- Jocyce M. Mitchell and William C. Mitchell, Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science , 2 Ed, Chicago, Rand McNally, 1969, P. 438-470.

27. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 109.

28. Henry Mintzberg, Power In And Around Organizations, New Jersey, Prentice- Hall, INC, Englewood Cliffs, 1983, P. 27-30.

29. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 38-39.

30. Lipsitz and Speak, Op, Cit, P. 632.

31. Ann Marriner–Tomey, R. N, Nursing Management and Leadership, 5 Ed, USA, Mosby, A Times Mirror Company, 1996, P. 305.

32. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 33.

33. رياض الشيخ، مصدر سابق، ص 213-215.

34. Ross, Op. Cit, P. 403-404.

35. Anthony Downs, Inside Bureaucracy, Boston, Little Brown, 1966, P. 75.

36. Dye, Op. Cit, P. 373-375.

37. رياض الشيخ، مصدر سابق، ص 215.

38. رياض الشيخ، مصدر سابق، ص 216-217.

39. Ross, Op, Cit, P. 401.

الفصل الثامن

عملية تنفيذ السياسة العامة

أولا: التعريف بمفهوم تنفيذ السياسة العامة

ثانيا: الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة (الأجهزة الإدارية)

ثالثا: مستلزمات العملية التنفيذية للسياسة العامة

رابعا: وصل الحلقة المفقودة وردم الفجوة في تحليل السياسة العامة

خامسا: طبيعة النماذج الإدارية والتنظيمية المستخدمة في عملية تنفيذ السياسة العامة

مصادر الفصل الثامن

الفصل الثامن
عملية تنفيذ السياسة العامة

أولا: التعريف بمفهوم تنفيذ السياسة العامة

ان تنفيذ السياسة العامة Public Policy Implementation، يمكن تعريفه من خلال استحضار عدد من التعاريف والأفكار التي تناولها بعض الكتاب المعنيين بهذا المصطلح أو المفهوم كما نوضح أدناه:

- أنه يتمثل بمجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي، ويقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها، في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة[1].
- ان تنفيذ السياسة العامة، هو عملية لوضع الأفعال والإجراءات وجعلها فاعلة ومؤثرة من قبل أفراد القطاعين العام والخاص، من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العملية التي تدلل على عمليات ضمن البرامج أو المشروعات، التي دعت إليها السياسة العامة، بالشكل الذي يؤكد قدرة الإدارة العامة على الإجراء والانجاز لأهدافها[2].
- ان تنفيذ السياسة العامة يعني: تنفيذ الأوامر الشرعية Mandates للسياسة من خلال البرامج العامة والإجراءات. وعادة ما يعبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية وعن مهاراتها الأدائية، على الرغم من ان بعض السياسات العامة، قد تتطلب التعاون بين دوائر الدولة المركزية والمحلية والأفراد والجهات الأخرى من خارج الحكومة[3].
- أن تنفيذ السياسة العامة، هو تلك المجموعة من الأفعال أو الأعمال التي تتمثل بالجهود العامة والخاصة للأفراد والجماعات، والموجهة نحو تحقيق وانجاز الأهداف المرسومة مقدما في قرارات السياسة العامة مسبقا[4].
- ان تنفيذ السياسة العامة، هو خطوات ضرورية تسهم في تحويل السياسة إلى أعمال ذات تأثير[5].

- ان تنفيذ السياسة العامة، هو عملية ذات صفة مرنة باستمرار، ولها القدرة على جعل السياسة العامة حقيقة فعلية، كما تتضمن عملية متحركة باتجاه السياسة، وباتجاه الفعل معا، بالشكل الذي يجعل منها سياسة لاستمرار الفعل نحو تحقيق الأهداف(6).

إن تلك التعريفات العديدة، تؤكد أن السياسة العامة، توجه نحو غايات وأهداف معينة، وتقتضي عملية تحقيق هذه الغايات أو الأهداف إيجاد عملية متكاملة لأغراض التنفيذ والتطبيق، ما يجعلنا ننظر إلى عملية تنفيذ السياسة العامة، بأنها العملية الأكثر حقيقة والأكثر واقعية، لأنها تتعامل مع قضايا وأمور ملموسة ومع إمكانيات وموارد قائمة وموجودة على ارض الواقع، وهي المهمة الأساسية التي تتولاها المنظمات والأجهزة الإدارية. وبكل بساطة، فإن عملية تنفيذ السياسة العامة، هي تلك العملية اللازمة في جعل السياسة العامة مثالا حيا للعمل والأداء، وتحويلها من حالتها الإعلانية كقرار، إلى حالتها الميدانية كعمل تنفيذي، وعلى هذا الأساس، تتضمن تلك العملية وتستغرق جميع الحدود أو المساحة الفاصلة بين إعلان السياسة، وبين تأثيرها الحقيقي، والتغيير الفعلي عما يحصل في الحقيقة، وعما يحصل من جهد وأداء، وما ينجم عنه من رأي وتغذية راجعة، في إطار ومحيط المنظمات والأجهزة الإدارية التنفيذية المعنية بأعمالها ومهامها اللازمة.

ثانيا: الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة (الأجهزة الإدارية)

بشكل مركز فإن النظم الإدارية ذات الطبيعة المتنوعة والمؤلفة في كل منها من وحدات إدارية متعددة، هي التي تضطلع من حيث المبدأ والمسؤولية بمهمة تنفيذ السياسة العامة، إذ يتولى نظام إداري معين، ومن خلال وحدات العمل الحكومية- اليومية المرتبطة به، العمل على تنفيذ توجهات وقرارات السياسة العامة، وما يتعلق بحياة المواطنين في المجتمع وقضاياهم وتنظيم أحوالهم ومعاشهم.

وتترجم الوحدات الإدارية والأجهزة الفرعية القائمة في المجتمع والبيئة، هذا العمل من خلال تخصصاتها والأنشطة المتوزعة عليها في إطار الصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة لها جغرافيا وفي إطار حدود المكان والبيئة والإمكانيات المتاحة لها. وإلى جانب هذا، فإن الأجهزة الإدارية يتسنى لها العمل والتحرك بصورة واسعة ومرنة، لكونها تمارس مهمتها في ظل قوانين عامة أحيانا، وغامضة أحيانا أخرى، وفي ظل قواعد عامة مطلقة، تمكن تلك الأجهزة الإدارية من العمل وإصدار السياسات العامة التنفيذية والقرارات المطلوبة في التنفيذ، بشكل غير جامد. ومرد هذا يعود إلى أن المشرعين لا يحبذون الدخول في التفاصيل،

وإنما يتركونها للإدارات لكونها الأدرى والأعلم ولها الخبرة، بوصفها إدارات متخصصة، ما يجعلها متمتعة بصلاحيات واسعة لأغراض التنفيذ. وعلى الرغم من هذا، فإنه إلى جانب الأجهزة الإدارية المعنية أصلا بتنفيذ السياسات العامة، هناك جهات أخرى معنية تسهم في عملية التنفيذ، وهذا ما سوف نوضحه بشكل مجتمع، من منطلق كون السياسة العامة تُصنع مثلما تنفذ، وتنفذ مثلما تصنع، وأنها يتم تشريعها في ضوء الإمكانية في تطبيقها، وأنها أيضا يتم تطبيقها في ضوء عملية تشريعها أو صنعها، ما يعكس حالة التأثير المتبادل في السياسة العامة صنعا وتنفيذا[7].

وفيما يأتي توضيح لأهم الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة، سواء كانت جهات معنية أصلا بالتنفيذ، أو جهات لها تأثيرات مباشرة أو غير مباشرة في تلك العملية.

1. **المشرعون**

بوصفهم صناع السياسة العامة، فإنهم كأعضاء في السلطة التشريعية، يؤثرون على التنفيذ الإداري، ويضغطون على الإدارة العامة بطرق عديدة، يمكن تحديد مساراتها ومبرراتها، حسبما يأتي[8]:

- كلما كانت اللوائح والقوانين المصادق عليها من قبل المشرعين تفصيلية، تقلصت الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة، مثل التدوين التحريري للوائح والقيود على صرف المبالغ المخصصة للإدارة، وهذا يمثل تأثيرا عليها.
- ان اللجان الفرعية والتخصصية التابعة للمشرعين أو للسلطة التشريعية، التي تتولى مراجعة اللوائح والعمل الإجرائي إزاء الطريقة التي تعتمدها الإدارات في تطبيق تلك اللوائح، تعتبر عاملا هاما في التأثير على أعمال الإدارة العامة وفي تنفيذها لمهامها.
- ان الاعتمادات المالية السنوية للإدارات، وكذلك مساعي الإدارة العامة في إعادة تنظيم أجهزتها وبناء هياكلها، كل ذلك يعتمد على موافقة السلطة التشريعية، التي يكون عملها في هذه الحالة مندرجا في مهمات ذات اختصاصات تنفيذية واضحة.

2. **القضاء أو المحاكم**

بوصفها جهات معنية أيضا بصنع السياسة العامة، فإن كثيرا من أجهزة القضاء والمحاكم في النظم السياسية اليوم، تقوم بالأداء التنفيذي من خلال وحدات ودوائر إدارية، تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات، والاستماع إلى الشهادات، وتطبيق اللوائح القانونية، سواء كانت تلك الوحدات على شكل هيئات مستقلة، أو كانت جزءا من الإدارات العامة

العادية، كما أن الإجراءات القضائية موجهة بالأساس للكشف عن التلاعبات والانحرافات والتجاوزات الحاصلة في حقل الإدارة العامة وفي أجهزتها المعنية، وقيامها بالتعسف في تطبيق اللوائح والقوانين، والخروج عن ضوابطها في الأداء والتنفيذ، وهذا كله يعتبر تأثيرا مباشرا على الأداء الإداري، وتمثل وظيفة أو منصب (الرقيب الحكومي أو الإداري أو المفوض البرلماني، أو المحقق العام أو رجل العدالة Ombudsman) الأسلوب البارز في قيام القانون بالسيطرة على الإدارة البيروقراطية الحكومية، وكشف انحرافاتها، وما يمكن ان تلحقه بالمواطنين والمجتمع من الأذى[9].

والى جانب كل هذا، يبرز دور المحاكم وأجهزة القضاء، من خلال تفسير الأحكام والنصوص القانونية، والضوابط، ومراجعتها للقرارات الإدارية المرفوعة إليها من قبل جهاتها المعنية، بحيث يغدو رأي المحاكم والقضاء، إما متجاوبا أو معرقلا أو مبطلا لبعض السياسات الإدارية والقرارات التنفيذية، من خلال أحكام القضاء وقرارات المحاكم الصادرة نحوها[10].

3. مجموعات الضغط والناخبون

وهذه تمثل جهة قوية من الممثلين المؤثرين في عملية تنفيذ السياسة العامة، وقد أشار إليها (بيريل رادن Beryl Radin) بان مجموعات الضغط تمثل قوى خارجية تحاول الضغط على سياسات الإداري أو المنفذ، ودفعه نحو اتخاذ سياسات تتفق مع مصالحها الشخصية، مثل الضغوط التي توجهها جماعات المصالح الصناعية إلى الأجهزة الإدارية والحكومية وجعلها تفسر السياسة العامة الحكومية بطريقة تتلاءم مع الأهداف الصناعية لجماعاتها المصلحية.

هذا وإن عملية التنفيذ، يمكن ان تشجع أصحاب المصالح والناخبين، على التدخل في القرارات الإدارية، بطريقة قد تدعم أهداف الأجهزة الإدارية أيضا، ومثل هذه التوجهات بينها بشكل تفصيلي (رورك Rourke)، حيث أوضح أن النظام السياسي المفتوح، تحظى فيه الأجهزة الإدارية بالمصدر الحيوي للقوة، من خلال قدرتها على جذب دعم المجموعات الخارجية، لان قوة جمهور الناخبين تشكل مصدرا كثير الأهمية عند الإداريين والإدارة، كما تشكل مصدرا للنجاح عندهما. كما أوضح (سيلزنيك Selznick) من جهته أيضا أن تحالف القوى الضاغطة مع الإدارة، يجعل العناصر القوية من الأفراد، مؤثرين في عملية التنفيذ وفي نشاطاتها ومخرجاتها التي تكون محط اهتمام جماعات المصالح والضغط والبيئة الاجتماعية[11].

وتكون الجماعات الضاغطة والمصلحية مشتركة بالإدارة بصورة مباشرة، حينما يكون التمثيل لمصالح معينة محددا في مجلس إداراتها بموجب مقتضيات المصلحة واللوائح التنظيمية، مثل مجلس الإدارة الذي يضم المهنيين المجازين الذين يمثلون مصالح ذوي المهن بأكثر من المصلحة العامة[12].

4. **وسائل الإعلام**

وتمثل قوى ذات مقدرة على ممارسة فاعلية هائلة إزاء عملية تنفيذ السياسة العامة والتأثير عليها، حيث يمكن لوسائل الإعلام المختلفة والصحافة خصوصا، ان تقوم بدور ايجابي يسهم في جعل المنفذين مطمئنين لأساليبهم العملية والتنفيذية بطرق مختلفة مثل[13]:

- بث التقارير المزيفة، ونشر المعلومات المضخمة حول انجازات البرامج الإدارية التي تجعل المنفذ يميل إلى غش العامة من الناس، أو الأعلى منه درجة ووظيفة.
- تستطيع الصحافة إعطاء إنذار مبكر حول الصعوبات التي تواجه البرامج الإدارية، بالشكل الذي يمنح فرصة للمنفذين لإجراء التعديلات والتحسينات وإخفاء الصعوبات.
- يمكن للصحافة ان تشيد بالانجاز التشريعي، في سبيل الحصول على الدعم الكافي الذي يتطلبه نجاح البرامج التنفيذية.

ونتيجة لتأثير وسائل الإعلام في عملية تنفيذ السياسة العامة، يبحث العديد من المنفذين عن الجهد الواسع لأجل بناء تصور إعلامي قوي يعزز مهمتهم التنفيذية ويحافظ على استمرارية وجودها في البيئة والمجتمع. وبالمقابل، فإن وسائل الإعلام والصحافة، يمكن ان تعمل على تعقيد عملية تنفيذ السياسة العامة، وتحت ظروف معينة، يمكن ان تصبح مؤثرة على الأداء وبشكل مثير للاستفهام.

وعليه، فإن للصحافة ووسائل الإعلام خدمة هامة فيما يختص بتنفيذ السياسة العامة، فهي تخدم كمراقب لتطبيق السياسة العامة، ولها مع ذلك تأثير مباشر على نتائج الجهود التنفيذية ومخرجاتها.

5. **الوسطاء Intermediaries**

وهؤلاء مجموعة من الأشخاص أو الجماعات، الذين تناط بهم مسؤولية معينة، من قبل المسؤولين التنفيذيين، لغرض تنفيذ السياسة العامة. وقد يتمثل أولئك الوسطاء ببعض الموظفين من الدولة، أو الموظفين المحليين، بوصفهم ممثلين رسميين في التنفيذ، ويخدمون

ضمن هذه الصفة الرسمية في التنفيذ بطريقتهم الخاصة. والى جانب ذلك، فهناك وسطاء آخرون من القطاع الخاص، يمكن ان تستفيد منهم الإدارة العامة أو الحكومة، في تنفيذ السياسة العامة.

وهذا يشير إلى الطريقة التي يمكن ان تكون فيها أساليب (الوسيط) ذات منفعة لعملية التنفيذ، من خلال سرعة تفويض السلطة من قبل الحكومة والإدارة العليا للوسطاء المحليين أو غيرهم، في سبيل تنفيذ البرامج اليومية للحكومة المركزية بالشكل الذي يجعل من الحكومة مرتبطة بدرجات متنوعة في تقرير الأوليات وتوضيح الأهداف، وتحديد طبيعة العملية التنفيذية، عبر القرارات التي تعمل ضمن المستويات المحلية أو المركزية، والسيطرة أو مراقبة البرامج والمشروعات ومن ثم تقويمها. وينبغي تنسيق عمل الوسطاء من خلال إقامة سلسلة اتصال واضحة ولا يمكن ان تكون ذات آليات مشوشة أو باعثة على قيام التعارض، كما أن توظيف الوسطاء من القطاع الخاص، قد يأتي للحصول على تنظيم أكثر انتشارا في التوزيع للخدمات الاجتماعية، من خلال التعاقد مع وسطاء لتقديم خدمات النقل أو الشحن مثلا، أو خدمات العناية الصحية في المستشفيات الخاصة، وغير ذلك. ما يؤكد في النهاية أن عملية تنفيذ السياسة العامة، تكتسب وضعيتها الشمولية من خلال ارتباطها وتعقيداتها التي تشمل الأطر التنظيمية، على المستوى المركزي، وعلى المستوى المحلي، فضلا عن المستوى ضمن القطاع الخاص، وبالتالي التطور في آليات الإذعان ووسائل فرض الأوامر والالتزام بالنواحي التنفيذية للقرارات التشغيلية نحو الأهداف المطلوبة[14].

ومما تقدم تتضح القدرة التأثيرية للجهات المعنية والمؤثرة في عملية تنفيذ السياسة العامة، وليس الأمر متوقفا عند تلك الجهات التي جرى التطرق لها، وإنما يتوقف عدد ونوع وطبيعة تلك الجهات، على حقيقة النظام السياسي، وعلى درجة المشاركة ونطاقها المعمول به في هذه السياسة العامة أو في غيرها، استنادا إلى متطلباتها التنفيذية وطبيعتها التخصصية، التي تفرض التزاما معينا وتوفيرا محددا للإمكانيات والوسائل والموارد، كما تتطلب ظرفا موقفيا محسوبا في أبعاده الزمانية والمكانية والبيئية والمجتمعية، إلى جانب الحفاظ على مقاصد وأهداف السياسة المعبرة عن توجهات وفلسفة النظام السياسي القائم في الدولة والمجتمع.

ثالثا: مستلزمات العملية التنفيذية للسياسة العامة

ان معظم التشريعات الحديثة، هي ذات طبيعة عامة وشاملة لعموم الأفراد في البيئة والمجتمع، وهذه التشريعات لا يمكن تطبيقها بصورة محكمة وفاعلة، ما لم يقم المسؤولون الإداريون، بالعمل على وضع لوائح تفصيلية وإجراءات توضيحية لتلك التشريعات التي تضمنتها السياسة العامة. ويعتمد ذلك بالأساس على تفسيرات المسؤولين الإداريين وعلى تأويلاتهم لتلك التشريعات، بالشكل الذي يتحقق معه تطبيق سليم للسياسة العامة، فضلا عن اعتماد ذلك أيضا على درجة الحماس والنشاط الفاعل للطرق والأساليب والعمليات الإدارية التي تُعنى بعملية التطبيق أو التنفيذ[15].

ان هذا الأمر في كليته ينظر للعملية الإدارية بوصفها تعبيرا عن حركة النظام الإداري وعملياته المنتظمة الزمن، من خلال ارتباطه بتأثير ونتائج ومضمون السياسة العامة من جهة، وبالتنظيمات الإدارية والسياسة الإدارية وصنع السياسات ذات الطابع الإداري، ومدى الالتزام بها والخضوع لها من قبل المنفذين، بحسب طبيعة الواقع التنظيمي للمنظمة التنفيذية، من حيث هيكلها وأساليب عملها ودعمها السياسي الذي تحوز عليه، ومن حيث طبيعة السياسات العامة التي توجه حركتها ونشاطها، ومحاولات التأثير عليها، أو من حيث كونها منظمة قائمة أصلا وقد وقع عليها واجب التنفيذ للسياسة العامة، أو أنها غير قائمة والحال يستدعي إقامة وإنشاء منظمة جديدة[16].

وسوف نتناول مستلزمات العملية التنفيذية للسياسة العامة، في إطار مكوناتها اللازمة في التعامل مع منطقيات السياسة العامة، من خلال ما يأتي:

1. **عناصر التنفيذ**

ان التنفيذ، كعملية لتحويل السياسة إلى فعل، ليس بالأمر الهين، ويشكل ممارسة صعبة، وتشترك فيه عناصر متعددة ومختلفة، تتمثل بالمصادر البشرية والمادية، ومتطلبات الوقت والمهارات. وقد أوضح كل من (سوزان باركت Susan Barrctt) و (كولن فودكي Colin Fudge) أن عملية تنفيذ السياسة العامة، تعتمد أساسا على المرتكزات الآتية[17]:

أ. المعرفة الحقيقية بما يراد فعله.

ب. توفير الإمكانيات والمصادر المطلوبة.

ج. القدرة على السيطرة وتنظيم الموارد، في سبيل انجاز الأهداف المنشودة.

د. التحقق من القدرة الانجازية للمهام، وللاتصالات، بالشكل الذي يدعو إلى ضبط الأداء بشكل محكم.

ان تحويل السياسة العامة إلى فعل لا يتضمن فقط بلوغ أهداف صنع السياسة، وإنما استمرارية صنعها، من خلال وسائل أخرى، حيث ان عملية تنفيذ السياسة العامة، في حدها الأدنى، ينبغي ان تتضمن:

- مصادر اقتصادية وقدرات بشرية كافية لتنفيذ السياسة العامة.
- قدرة إدارية لتحقيق أهداف السياسة العامة المطلوب تحقيقها.
- الدعم السياسي والقانوني، من خلال السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية والأجنحة الحكومية، لغرض التنفيذ الناجح للسياسة العامة.

ان فهم عملية تنفيذ السياسة العامة، يعتبر مقياسا جيدا في نجاح الحكومة، وفي تحقيق أهدافها في السياسة العامة. والمفارقة تكمن في ان فشل الحكومة في تحقيق أهدافها ضمن هذا الإطار، سوف يعني توجيه الاتهام أو المساءلة للعملية الإدارية، على اعتبار ان التنفيذ هو عملية أساسية لعمل الإدارة العامة، التي تبدأ عند تصميم الأهداف العامة أو وضع الغايات الأساسية، وعندما يتم تجهيز وإعداد الموارد الكافية وتجميعها وتسخيرها نحو تحقيق تلك الأهداف.

2. البناء التنظيمي للإدارات التنفيذية

حيث تختلف هياكل التنظيمات للإدارات التنفيذية المعنية بعملية تنفيذ السياسة العامة، ويشكل كل نمط منها تأثيرا هاما في عملية التنفيذ، وقد حدد (ريتشارد ألمور Richard Almore)، عقب مراجعة المعلومات المختصة بنظرية التنظيم الإداري، أربعة نماذج رئيسية- مؤسسية مختلفة، حيث يتصف كل أنموذج منها، بوصف طريقة معينة خاصة به لعملية تنفيذ السياسة العامة، وهي[18]:

أ. أنموذج إدارة النظم Systems Management Model: وتتجلى نظرة هذا الأنموذج في ان عملية تنفيذ السياسة العامة، ما هي إلا عبارة عن نشاط موجه ومنظم وذي أهداف مقصودة.

ب. أنموذج العملية البيروقراطية Bureaucratic Process Model: ويرى هذا الأنموذج ان عملية تنفيذ السياسة العامة، هي عملية قائمة على أساس عملية روتينية واسعة، للسيطرة والتحكم المستمر على حرية التصرف.

ج. أنمـوذج التطـوير التنظيمـي Organizational Development Model: ويـرى هـذا الأنموذج ان عملية تنفيذ السياسة العامة، تتصف بكونها عملية مـشاركة، حيـث يـسهم المنفذون بتشكيل السياسات، ويدّعون بأنها من اختصاصهم وعائدة إليهم.

د. أنموذج الصراع والمساومة Conflict and Bargaining Model: ويقوم هذا الأنمـوذج في ان عملية تنفيذ السياسة العامة، تتم من خـلال محـصلة الـصراع والمـساومات الحاصـلة داخل الأجهزة التنفيذية وخارجها.

ومما يلاحظ ان الأنموذج البيروقراطي يمثل التوجه التقليـدي الـضيق في عمليـة تنفيـذ السياسة العامة، بخلاف النماذج الأخرى، التي تأخذ بالتوجه السلوكي والديمقراطي، كمـا أن أنموذج الصراع والمساومة، هو الأكثر تمثيلا في العملية التنفيذيـة، لأنـه يتجـاوب مـع منطـق السياسة العامة، والمنطلقات الانفتاحية على المحيط والبيئة، وجميع التأثيرات. ومهما يكن نوع الأنموذج المعتمد في عملية تنفيذ السياسة العامة، لابد من ان يتعامـل المنفـذون داخـل تلـك المنظمات، مع مجموعة عامة من القضايا، التي ترتبط بالإجراءات التنظيمية الداخلية والمعـايير البيروقراطية وتخصيص الموارد. وعليه، فإن التراكيب التنظيمية للإدارات التنفيذيـة للـسياسة العامة، تتعامل مع المـؤثرات الآتيـة، الـتي تمثـل مـتغيرات أو أبعـاداً هامـة في دقـة عملياتهـا التنفيذية [19]:

أ. الإجراءات الإدارية الداخلية

وهذه تشتمل على الأبعاد الآتية، التي يمكن ان تكون مؤثرة في عملية تنفيذ السياسة العامة:

- إجراءات الاتصال: بوصفها نشاطا يسعى لجو جمع أطـراف التنظـيم الإداري ومكوناتـه ووحداته بعضها مع بعض. وتتوقف فاعلية الاتصال وتأثيراته في عملية تنفيـذ الـسياسة العامة على:
  - درجة وضوح الاتصال ودقته.
  - درجة وصـول الرسـائل والأوامـر والبلاغـات إلى الأطـراف المعنيـة بـصورة تامـة وواضحة وقابلة للفهم والاستيعاب على المستوى التنفيذي المباشر.
- المسافة الإدارية: بوصفها العملية المستغرقة بين القرار والتطبيق أو بين السياسة والعمل، حيث ان المسافات الطويلة في التطبيقات البيروقراطية، بـين القـرارات الرئيـسية العليـا، وبين الإجراءات التنفيذية، تعيق من قصدية التنفيذ وتحد من تمامه بفعـل طـول العمليـة التحويلية.

- التعقيد: بوصفه عاملا تنظيميا مهما، ويعكس بقدر معين أسلوب التنفيذ، عبر أنموذج الصراع والمساومة، بأكثر من النماذج الأخرى التي طرحها (ألمور Almore)، حيث يمكن للتعقيد ان يؤثر على الهيكل التنظيمي ومستوياته، وعلى صنع القرارات الإدارية في المنظمة، إذ كلما ازدادت المستويات الإدارية ازدادت درجة التعقيد، وكلما زاد عدد الوسطاء ازداد التعقيد أيضا، كما أنه كلما زاد عدد الممثلين التنفيذيين من جميع الميادين الداخلة في عملية وضع الأهداف التنفيذية، زاد التعقيد دون شك.

ب. تخصيص الموارد والمصادر

وهذه تشتمل على الأبعاد المؤثرة في عملية تنفيذ السياسة العامة، وهي:

- المصادر المالية، أي الأموال النقدية، بهدف دعم الأعمال التنفيذية للأجهزة الإدارية المعنية، لغرض توفير المستلزمات والحاجات ولدعم حركة الممثلين والوسطاء، وبما يعزز من قدرة الإدارة في تنفيذ السياسة العامة.
- الوقت: لأجل ضمان صياغة الخطط، خلال المراحل الأولية من بدء العملية التنفيذية للسياسة العامة. ويعتبر الوقت عنصرا هاما في التأثير على عملية التنفيذ من حيث:
  - ان الوسطاء والممثلين لعملية التنفيذ سوف يتحركون بسرعة، عندما يبدأ الوقت بالنفاد.
  - ان المنفذين قد يجدون في نقص الوقت وضيقه عذرا لهم في تأخير عملية التنفيذ.
- المصادر البشرية: أي كفاية العاملين بالكم والنوع المطلوبين أساسا في عملية التنفيذ. ويجب ان تكون المصادر البشرية لغرض تنفيذ برنامج الإدارة، متضمنة العدد الكافي للموظفين المؤهلين والمتخصصين، لان غياب العدد الكافي للموظفين، أو النقص الحاصل في المؤهلين والاختصاصيين، قد يعرقل ويفشل عملية التنفيذ بشكل واضح.
- القوة: بوصفها مصدرا إداريا هاما في العملية التنفيذية، لأجل توفر حالة القدرة في تحريك الممثلين والتنفيذيين والوسطاء وجميع المعنيين، نحو تنفيذ السياسة العامة. ويرتبط بالقوة، عنصر آخر هو (المعرفة) في البيروقراطية، حيث إن أول مصدر للقوة في التنظيمات الحديثة هو الخبرة والمعرفة الإدارية عند الإداريين. ولا شيء يمكن أن يسهم بمساعدة القوة البيروقراطية مثل قدرة عمل الموظفين ومعرفتهم بأداء المهام.

ج. الدوافع النفسية والمعايير الإدارية والبيروقراطية

وهذه تشتمل على الأبعاد التي يمكن أن تؤثر بدورها في عملية تنفيذ السياسة العامة، وهي:

- المعتقدات: من حيث كونها رواسخ متأسسة في نفسية العنصر الإنساني للمنفذين، حيث إنه كلما كانت أهداف البرامج التنفيذية غير متعارضة مع تلك المعتقدات، أخذت تلك الأهداف سبيلها في التحقيق، وكلما كانت متعارضة، قاد ذلك إلى تحد صريح ومفتوح لأهداف البرنامج، ما قد ينجم عنه قيام المنفذين بإجراءات منحرفة ومراوغة وزائفة، لأن تلك الأهداف متقاطعة مع معتقدات المنفذين، أو أنها لا تخدم مصلحتهم الخاصة، التي يتطلعون إليها من خلال ممارستهم لأعمالهم، أو أنهم غير متفقين أصلا مع فلسفة النظام السياسي ككل.
- الالتزام: من حيث كونه عنصرا هاما وضروريا داخل العمل التنفيذي، خاصة في الأجهزة الإدارية العامة، ويقدم فائدة مضافة للانسجام مع قواعد الإدارة، ويدلل على فاعليتها حينما تغيب المعايير الخارجية الأخرى عن قياس الفاعلية في الإدارة، وبالتالي يحافظ على البناء الداخلي للمنظمة، نحو أهدافها التنفيذية المرغوبة.

ان تلك المعايير والأبعاد، تدعو إلى ترسيخ مفهوم (المحافظة على الأمان وليس إلى هز القارب) كما يقول المثل، وذلك من خلال إرساء قيمة هامة وعالية للمعايير البيروقراطية، بوصفها مرغوبة، للمحافظة على الوضع الراهن، والارتباط بالمدى المستقبلي الطويل وبما يحقق مصلحة المنظمة وصيانتها وحمايتها وتطويرها ونموها.

والى جانب ذلك، لابد من الأخذ بمنظور إحلال التعديلات المطلوبة وتبني التكيف اللازم، كما يرى (بيتر بلاو Peter Plau) و(مارشال ماير Marshall Meyer) في كتابهما (البيروقراطية في المجتمع الحديث)[20]:

ان العمليات الاجتماعية قد تعدّل من الهياكل والعمليات في البيروقراطية، بالشكل الذي يجعل من المنظمة أكثر مرونة واستجابة للظروف المتغيرة ومتطلبات التغييرات الحاصلة، مثل التعديل في الإجراءات الرسمية، على الرغم من ان بعض العمليات البيروقراطية، قد تتسم بالجمود وبمقاومة التغيير. وتلعب الأيديولوجية التنظيمية دورا هاما في تنفيذ المنظمات وفي تقويض مستويات أدائها أو الارتقاء بها نحو التطوير وإحداث التغيير الايجابي.

3. الطاعة والاستجابة القانونية

ان محيط عملية تنفيذ السياسة العامة، يحتوي على العديد من الممثلين والمعنيين، وعلى الكثير من المؤسسات والمنظمات الإدارية. وتتطلب تلك العملية سلسلة فاعلة من الاتصالات وشبكات الربط والتفاعلات، في سبيل ضم بيئة التنفيذ وربط عناصرها وأبعادها، من خلال الربط القائم بين صانعي السياسة، والقيمين الذين يشغلون بيئات السياسة الأخرى، حيث ان وسائل الربط والاتصال توضح شبكات الربط والاتصال القائمة بين صناع السياسة العامة والمنفذين، وكذلك الوسطاء والمتلقي – المستلم وقوى الضغط، والآخرين ممن لهم علاقة بعملية تنفيذ السياسة العامة. ولكون أولئك قد يختلفون إزاء السياسة العامة وإزاء عملية تنفيذها، فبعضهم يؤيد اتجاهها، والبعض الآخر قد يقاوم ذلك الاتجاه، فإن دور عملية الربط والشبكات الاتصالية، يتجلى في استمرارية الأوامر وفي تطبيق الإذعان، من اجل تحريك جميع العناصر أو الممثلين، نحو تنفيذ تعليمات أو قرارات السياسة العامة.

والسؤال الهام، الذي يفرض نفسه ضمن هذا الإطار، هو بحسب رأي (ناكومورا، وزميله)[21]:

- كيف يمكن لمجموعة من الممثلين – المنفذين، التأثير على مجموعة أخرى، في سبيل تنفيذ توجيهات السياسة العامة، وبالأخص عندما لا يكون ثمة اتفاق واضح حيال تلك التوجهات الممثلة للسياسة العامة؟

ان عملية تنفيذ السياسة العامة في هذه الحالة، تقتضي التعامل مع مفاهيم متعددة ومتداخلة أشار إليها (روبرت دال)، مثل: التحكم، القوة، النفوذ، السلطة، الإقناع، العزم، القدرة، القسر والإجبار.. الخ[22].

كما تتطلب عملية التنفيذ أيضا وجود دور المدير – القائد، بأكثر من دور المدير- المنفذ، حسبما يرى (وليم هيت William Hitt)، من حيث ان المدير القائد يمتلك التصور المستقبلي للعمل التنفيذي، وكذلك القدرة الفعلية على تنفيذ هذا التصور، والسعي نحو خلق التغيير وتفعيله، وبغير هذه الخصائص والسمات، سيغدو المدير منحصرا في إطار التنفيذ، دون الاستفادة من معطيات الرؤية التصورية للمستقبل التي تتجسد فيه فيما لو كان قائدا[23].

وبالنظر لحساسية العملية التنفيذية للسياسة العامة، فقد بذلت الجهود العملية، في إيجاد حالة الإذعان أو الطاعة الإجبارية، داخل المؤسسات البيروقراطية، التي تحتوي على أعداد كبيرة من المنفذين، بالشكل الذي يضمن حسن التنفيذ للسياسة العامة. وقد أقر (اتزيوني Etzioni)، أن وسائل أو طرق تطبيق التحكم والسيطرة، التي تمارسها المنظمة على أعضائها المنفذين، يمكن ان تصنف من خلال ثلاثة أساليب هي[24]:

أ. القوة الإجبارية على التنفيذيين من خلال التهديد والعقاب.

ب. القوة المادية والمنفعية، من خلال التزود بالمصادر المالية والخدمات، كالرواتب والبعثات والبضائع والامتيازات.

ج. القوة الرمزية والمعايير، من خلال إعطاء الجوائز الهبات ذات الأبعاد الرمزية، مثل الولاء والحب والقبول، وغير ذلك.

ومما تقدم، يتضح ان مستلزمات العملية لتنفيذ السياسة العامة، مستلزمات واسعة النطاق، وخلال مرحلتنا الراهنة أصبحت المنظمات والمؤسسات الإدارية العامة والخاصة، تعمل على وضع استراتيجية إدارية شاملة للتنفيذ، بما يضمن لها بلوغ الأهداف بطريقة ايجابية فاعلة، بالاستناد إلى مجموعة طروحات حاسمة مثل[25]:

- ان الأفكار الاستراتيجية ليست ذات قيمة تذكر، ما لم تنفذ أساسا، ويجب أن يأخذ التفكير الاستراتيجية بالاعتبار الحاجة الملحة إلى التنفيذ الفعال، وان يكون ذلك التفكير والتنفيذ صحيحا وضمن محددات البيئة.
- إذا كان التنفيذ ضعيفا، فإن جميع عناصر الإدارة سوف تصاب بالضعف وتشكل مضيعة للوقت وللجهود وللأفعال.
- ان التخطيط الإداري- الاستراتيجي، يمثل رزمة الخطط والتوجهات، وهو بشكل خالص لا ينتج عنه أي فعل أو تغيير يمكن ملاحظته في المنظمة الإدارية. ولأجل إحداث وخلق التغيير المطلوب في المنظمة الإدارية أو المؤسسة المعنية، فمن اللازم عليها امتلاك القدرات الملائمة لها في التنفيذ مثل: المدراء المتمرسين والمدربين والمحفزين، ومثل المعلومات الهامة والأساسية ومثل أنظمة انسياب الاستجابة والتكيف والهيكل التنظيمي.
- ان المشكلة الحقيقية تكمن في التنفيذ السيئ، وفي عدم القيام بالأشياء، والتردد في اتخاذ القرار، وعدم الالتزام بفعل شيء مطلوب.

- ان التنفيذ الناجح للاستراتيجية الإدارية، يشكل أمرا بالغ الصعوبة. وإن الإفراط الشديد أو التطرف في الميل إلى التغيير يؤدي إلى صعوبة التنفيذ، وإلى التأثير في جميع أوجه النشاط وفي العنصر الإنساني، ولذا فإن النجاح التنفيذي يعتمد بشكل واسع على إدراك أعضاء المنظمة للخيارات الجديدة وللتغييرات المضافة، وعلى سعيهم في التنافس لإثبات أنفسهم وتجاوبهم وبلورة ادوار واضحة لهم عبر الترتيبات الجديدة.
- ان التنفيذ في المنظمات الإدارية والمؤسسات، يعني إحلالا للتغيير والعمل على ترجمة القرارات إلى مخرجات ذات نتائج وتأثيرات.

وعلى هذا يمكن تصنيف التغيير المحدث في تلك المنظمات أو المؤسسات المعنية بالتنفيذ، إلى ثلاثة أصناف، وهي[26]:

أ. **التغيير في الأنظمة والعمليات Change In Systems ad Processes**: وتتمثل بتلك التغييرات الداعية إلى تحديد ووضع الأنظمة والعمليات الدالة على كيفية التنفيذ، وإحداث التغييرات اللازمة فيها تجاوبا مع الأهداف، ثم استنباط وتنفيذ عمليات جديدة أو تعديل العمليات القائمة، وتدريب أعضاء المنظمة أو المؤسسة على كيفية استخدام الأنظمة الجديدة.

ب. **التغيير في الثقافة Change In Culture**: وتتمثل بتلك التغييرات التي تمثلها الثقافة التنظيمية للمنظمة أو المؤسسة، والتي توضح كما تحدد كيفية العمل الإداري والتنفيذي، فالتغيير يمكن ان يلحق ضررا في ثقافة المنظمة، من خلال طرق عديدة مثل: الإجراءات التي تقود إلى إعادة هيكلة الوظائف في المنظمة، بشكل قد يتعارض ويتنافى مع القيم القديمة المتأصلة في المنظمة، وبشكل يثير معه الشكوك حول إخلاص القادة والمدراء نحو تلك القيم، وقد يتطلب الوضع تغييرا في القواعد وفي اللوائح التنظيمية، التي تحكم القيم القديمة؛ لأجل منحه القدرة على عكس وترجمة السلوكيات الحديدة والقيم القديمة، وبالتالي تتأثر عملية التنفيذ ويحصل سوء في الإدارة والتوجيه عند جميع الأطراف المعنية بتلك العملية.

ج. **التغيير في الهيكل التنظيمي Change In Organizational Structure**: وتتمثل بتلك التغييرات التي ينجم عنها تحديد أنماط الاتصال والمسؤولية، حيث ان التغيير في الهيكل التنظيمي، سيؤدي إلى تغيير فعلي في مراكز الأعضاء الوظيفية، وفي قواعد السلطة والمسؤولية، وينجم عن ذلك أيضا حدوث توزيع جديد للأفراد

والواجبات، ما قد يعيد هيكلة الشبكة الاتصالية والارتباطية بين أعضاء المنظمة، من خلال المستوى الجديد للعلاقات الإدارية بفعل التغيير.

هذا وإن المستلزمات العملية لتنفيذ السياسة العامة، لا تتوقف على نحو ما ذكرنا، وإنما هي مستلزمات تظل قابلة للتطوير وللتبديل، وفق متطلبات وضروريات التجاوب المحتمل النهوض به بين الوسائل الإدارية وبين الأهداف المعبرة عن تنفيذ السياسة العامة.

وقد دعا (البرت واتيرستون Albert Waterston) إلى إيجاد آلية فاعلة مؤثرة في الأساليب التنفيذية، وقدم عددا من الاقتراحات الايجابية ذات الأبعاد الواسعة المجال في الحيز أو المحيط التنفيذي، مثل[27]:

- إعداد الوسائل والأساليب المساعدة على خلق الظروف الضرورية والهامة في عملية التنفيذ.
- تركيز الاهتمام الإداري لمحو إغلاق الفجوات، التي من شأنها ان تربك وتعيق انسياب عملية التنفيذ، بحيث أن بناء البرنامج يجب ان يؤسس ويقوم، من خلال منظمات تنفيذية، فضلا عن وجود موظفين- منفذين- مدربين يتمتعون بالقدرة والمهارة اللازمة.
- استمرارية التواصل في عمليات برامج السياسة العامة بشكل متداعم لضمان الاستجابة مع متغيرات الظروف والتحولات السياسية المطلوبة.
- التحليل الأولي والمسبق للسياسة العامة، يمثل طريقة هامة لأجل تحسين عملية التنفيذ، وبالتالي لتسهيل جدولة الوقت وتقدير الكلف بطريقة دقيقة تقتضيها عملية التنفيذ الايجابي للسياسة العامة.

4. الاعتبارات الإدارية والتنظيمية في صنع السياسات الإدارية والتنفيذية

ان هناك اعتبارات عديدة، ذات طابع إداري وتنظيمي فضلا عن طابعها السياسي، وهي تؤثر على عملية تنفيذ السياسة العامة، وقد أوضحها (اندرسون) ودعا وفي الوقت ذاته إلى أنها تستلزم انتباه محللي السياسة العامة. وهذه الاعتبارات تتمثل فيما يأتي[28]:

- عند إقرار برنامج معين، فإن المستفيدين يحرصون على ان تناط إدارة هذا البرنامج بمنظمة إدارية متجاوبة معهم ومتفهمة لمصالحهم، ما يعكس تجاوبا للتعامل الإداري والسياسي في تبادل المصالح.

- تتأثر المنظمات الإدارية بالقوى المؤثرة فيها، تبعا لامتلاك المؤثرين لدرجة القوة والنفوذ، كما أن المنظمات الإدارية تعمل على اتخاذ السياسات الإدارية التنفيذية، في ضوء تمتعها بالدعم الكافي من القوة والنفوذ، حيث إن المنظمات الإدارية التي ليس لها دعم سياسي تكون أكثر خضوعا للقوى الضاغطة من منظمة أخرى تحظى بدعم سياسي، مع مراعاة ان أعضاء المجتمع يفضلون المنظمات التي تخدمهم، بأكثر من المنظمات التي تتابعهم وتحاسبهم وتوجه سلوكهم، أو التي تفرض عليهم الضرائب.
- ان طبيعة أهداف المنظمة الإدارية، أو رسالتها في الوسط الاجتماعي، هي التي تجعل منها حائزة على الدعم الخارجي أو فاقدة له، فالمنظمات الداعية إلى مكافحة الفقر والى تكافؤ الفرص والى السلام والسلامة الصحية، تحظى بدعم اكبر من غيرها، كما ان لنمط القيادة دورا هاما في تقوية نفوذ المنظمة الإدارية وزيادة فاعليتها ونجاحها، فالقيادة التغييرية والخلاقة من خلال شخصية القائد وحيويته، غير القيادة الجامدة والمستكينة والبيروقراطية، ما ينعكس على جوهر السياسة العامة وعملية تنفيذها بصورة متلازمة.
- إن صنع القرارات الإدارية يعتمد على الإطار الهرمي والتدرج الإداري من أعلى نحو الأسفل، بخلاف عملية صنع القرار السياسي، حيث يعتمد القرار على التصويت والاقتراع من المناقشين الذين هم ضمن مستوى واحد دون هرمية مع مراعاة، أن للهرمية في الإدارة ايجابيات في حل التعارض والتناقض، وإفساح المجال للعقلانية في ان تكون سمة مميزة للعمل الإداري، والاستفادة من أداء الخبراء والمحترفين وذوي المهارات. والى جانب ذلك، هناك السرية في صنع القرارات بخلاف العلنية التي تحصل في قرارات السلطة التشريعية مثلا، وتعبر القرارات الإدارية عن الصورة الحقيقية غير المرئية للنشاط الحكومي، ما يوفر لها بعدا عن الضغوط الشعبية وتقربا من القرارات الفعالة وحسن الاستفادة من المعلومات بطريقة سرية.
- قد تخضع السياسات الإدارية في الصنع والتنفيذ معا للمساومة أيضا، ولإجراء المفاوضات في اتخاذ القرارات، مثلما يحصل بين إدارات الدول فيما بينها حيال قضية الرسوم الكمركية أو تبادل الصفقات التجارية وغير ذلك.
- إن القرارات الإدارية تتحول إلى سياسات إجرائية تنفيذية، لأغراض العمل والانجاز، وتتم من خلال وسائل عديدة، مثل: صنع القواعد، والتقاضي، وتطبيق القوانين،

وعمليات البرنامج. والإدارات مع ذلك تعمد في كثير من الأحيان إلى تبني منطق الإذعان لأجل بلوغ أهدافها.

- إن تنفيذ جميع أنواع السياسات العامة، من قبل الأجهزة الإدارية المعنية، لابد أن يتضمن كثيرا من عناصر السيطرة والرقابة، بما من شأنه أن يضبط عملية التنفيذ وتأكيد انجازها وإتمامها لأهدافها، حيث إنه من الأمور الهامة في السياسة العامة، الأداة التطبيقية والتقنيات الأسلوبية التي تسهل عملية التنفيذ لتلك السياسة العامة، فضلا عن مراقبة ذلك التنفيذ أيضا، وهذا كله يتطلب التقنيات الآتية:

- العمل غير القسري، والذي يتمثل من خلال الالتزام الطوعي للمعنيين بالأمر، مثل التزام المواطن بالقوانين والأنظمة بصورة تلقائية.
- التفتيش الإداري، مثل فحص المنتجات والسجلات والمهام، كما يحصل بالنسبة لذوي المطاعم وبائعي اللحوم، لمعرفة مدى التزامهم بالشروط الصحية، وإيقاع عقوبة المخالفة عليهم عند عدم التزامهم.
- الإجازات والتراخيص، لغرض منح الحق للأشخاص في ممارسة بعض المهن والأعمال مثل إجازات المهن الصحية والتراخيص الصيدلانية وغيرها.
- القروض والمساعدات، مثل مساعدة الفلاحين والمزارعين لتحسين متطلبات العمل الزراعي ودعمهم بالمواد والأسمدة مجانا أو بأسعار رمزية.
- إبرام العقود، من خلال التعاقد مع القطاع الخاص أو الشركات الأهلية، على تنفيذ بعض البرامج، مثل عقود مقاولة الإدارة العامة مع متعهدي النقل الخاص، أو مع شركة مقاولات لفتح طريق عام.
- الإنفاق المالي العام، لغرض دعم الصناعات المحلية وزيادة النشاط الاقتصادي، ولمواجهة حالات الكساد أو الانكماش، ولدعم المنافسة الاقتصادية.
- الضرائب، بوصفها أداة ضبطية، وفي الوقت ذاته أداة تشجيعية في حالات الإعفاء، بما من شأنه ان يسهم في دعم رؤوس الأموال والتوسع في الخدمة.
- إصدار التوجيهات والتعليمات في إطار مستمد من لوائح تشريعية، لمواجهة حالات مستجدة من المشكلات والنزاعات والتحكيم بخصوصها وحسمها.

- الإجراءات غير الرسمية، من خلال المفاوضات والمساومات والمناقشات التي تجرى بين الإدارة والمواطنين، مثلما يحصل بين دافع الضرائب والإدارة المعنية بالحصول على الضرائب من اتفاقات حول مبلغ الحسم الضريبي.
- العقوبات، بوصفها غرامات مالية أو قضائية أو إلغاء للإجازات والتراخيص أو توجيه الإنذارات أو المصادرة أو السجن تبعا للمخالفة بحق الإدارة العامة.

رابعا: وصل الحلقة المفقودة وردم الفجوة في تحليل السياسة العامة

لقد أطلق المهتمون بموضوع تحليل تنفيذ السياسة العامة تسمية (الحلقة المفقودة Missing Link) على عملية تنفيذ السياسة العامة، نظرا لأن هذه العملية بقيت مغيبة أو غائبة، عن أدوات محلل السياسة العامة، أو ما يختص بعملية تحليل تنفيذ عملية السياسة العامة، ولكون المفهوم التقليدي أو البيروقراطية الحكومية، هي التي كانت تمثل وتسيطر على الأجهزة التنفيذية للسياسات العامة، ولمدة طويلة جدا، وصلت حتى أعوام السبعينيات من القرن العشرين، حينما تسنى (لمؤسسة راند Rand Corporation) في هذه الفترة، ان تعقد مؤتمرها الأول، الذي خصص للبحث والتركيز حول الجهود التحليلية لمشكلات تنفيذ السياسة العامة[29].

وفي العام 1973، نشر (جيفري بريسمان Jeffrey Pressman) و(أرون والدفسكي Aaron Wildavsky) كتابهما الهام الذي يحمل عنوان (التنفيذ Implementation) حيث استنتجا بأنه ليس هناك أدب تحليلي للتنفيذ، وهذا يشكل خللا معرفيا ضمن هذا الجانب الهام[30].

وهذا يعني أن الأنموذج التقليدي في الإدارة العامة، كان أنموذجا منكفئا على ذاته، حينما قبل أو أجبر على القبول بفكرة ان هناك خطوطا فاصلة، بين عملية صنع السياسة العامة من جهة، وبين عملية تنفيذ السياسة العامة من جهة أخرى، ما يعني أيضا حصول قطيعة مانعة –فاصلة، بين من يصنع السياسة العامة، وبين من يقوم بتنفيذها.

وبالتالي فإن هذا الأنموذج أسهم داخليا بوصفه سببا، مثلما أسهمت الأسباب الخارجية للحقول المحيطة بالإدارة العامة، في التقليل والتذليل من أهمية العملية التنفيذية ودورها الفاعل في صنع السياسة العامة.

وعلى الرغم من أن بعض الآراء أشارت إلى أولى الحقائق التي يجب التوقف عندها، في سبيل إعادة النظر والتخلص من القناعات التقليدية حيال مفهوم الإدارة العامة، أو حيال

علاقة عملية تنفيذ السياسة العامة بعملية صنع السياسة، أمثال (شارلس لندبلوم Charles Lindblom)، الذي وصف عملية صنع السياسة أو تشكيلها بالمعقدة، لما يشوبها من اقتراحات متعددة وتحديات، ومفاضلات بين المعنيين بها داخليا وخارجيا، فإن السياسة العامة التي تحوز على القبول، هي تلك التي تمثل الاختيار الصحيح على صحتها وتنفيذها، ما يجعل السياسة العامة المتخذة مرهونة بذلك النشاط التنفيذي المحقق لها[31].

كما أشارت بعض الآراء الأخرى، التي ركزت حول طبيعة مهام الجهاز التنفيذي للسياسة العامة، إلى أن كثيرا من قرارات ذلك الجهاز يتم اتخاذها تحت ظروف غير مؤكدة، ما يجعل من عملية التنفيذ للسياسة العامة بحد ذاتها، هي الأخرى عملية معقدة، وبالتالي استحالة الفصل بين صنع السياسة وتنفيذها. وهذه الآراء برزت خلال السبعينيات، عبر ما نشر آنذاك كرد فعل واستجابة على ما جاء به (إرون هاركروف Erwin Hargrove) عندما أطلق تسمية (الحلقة المفقودة) على سياسة المجتمع حيال عملية تنفيذ السياسة العامة من جهة، وعلى عملية تنفيذها وتقويمها من جهة أخرى[32].

وقد قدم (بريسمان ووالدفسكي) عددا من التوصيات لاستعادة الحلقة المفقودة ووضعها في مكانها السليم، لصالح فاعلية السلطة التنفيذية وللأعمال المناطة بها في عملية صنع السياسة العامة. وهذه التوصيات جاءت بلغة تحذيرية وتتضمن دعوة لتحليل عملية تنفيذ السياسة، وهي[33]:

أ. لا يمكن قطعا فصل العملية التنفيذية عن السياسة، كما لا يمكن قطعا فهم أبعاد تلك العملية وتأثيراتها، إذا ما أخذت وحدها لاحقا وبصورة مستقلة في تصميم السياسة.

ب. ان على مصممي السياسة واجب الاعتبار والنظر في الوسائل المباشرة المعنية بتحقيق وتنفيذ أهداف تلك السياسة.

ج. ان وضوح السياسة العامة يمثل مطلبا كبيرا في سبيل حماية جميع المعنيين من مخاطر تعطل المهام، حيث ان تحليل السياسة العامة، هو الذي يضمن مثل ذلك الوضوح، ويؤدي إلى فهم متكامل لجميع الأطراف.

د. استمرارية القيادة تعد قضية جوهرية هامة لضمان عملية التنفيذ الناجحة للسياسة العامة، وبخلاف ذلك، ينجم عن تلاشي الاستمرارية صعوبة واضحة في تحريك العوامل الرئيسية للتنفيذ، وبالتالي ظهور الفشل الذريع في برنامج تنفيذ السياسة العامة، ما ينعكس على عملية صنع السياسة العامة ذاتها.

ان تلك التوصيات دلالة واضحة على أهمية التنفيذ في السياسة العامة، وعلى بعض العناصر الأساسية التي تمثلها، من حيث كونها عناصر متداخلة ومتفاعلة بين عملية صنع السياسة وتنفيذها، وقد شكلت أساسا نظريا في تناول عملية تحليل تنفيذ السياسة العامة لاحقا.

وفي عام 1975، أوضح (دونالد فان ميتر Donald Van Meter) و(كارل فان هورن Carl Van Horn) بأن عملية تنفيذ السياسة العامة، تتصف بكونها عملية لا مباشرة، يتم تحديدها عن طريق قرارات سياسة مسبقة. وقد أضاف هذان الكاتبان لعملية تحليل تنفيذ السياسة العامة، نقلة متقدمة، لما بعد النظرية التقليدية في التحليل، من خلال الإضاءة المكثفة حول نظرية التنظيم الإداري، وتأثيرها على الإنسان، ومعرفة الجوانب النفسية التي تؤثر على السلوك ضمن مجال عملية التنفيذ[34].

وقبيل الثمانينيات، كتب (فرنسيس رورك Francis Rourke) كتابه المشهور (البيروقراطية، السياسة والسياسة العامة Bureaucracy, Politics, and Public Policy). وأشار في الفصل الثاني من الكتاب، حيث تكلم عن قوة عملية التنفيذ، إلى أنه في السنوات الراهنة، تزايد الاهتمام بتحليل المشكلات المتنوعة المصاحبة للنشاطات التنفيذية للسياسة العامة، خاصة بعد أن تعددت وتوسعت المقاييس والمعايير التنظيمية، ما جعل التحليل هاما وضروريا في انجاز برامج الأهداف، على خلاف السنوات الماضية، حيث كانت عملية تقويم بدائل السياسة، تتم بعيدا عن تضمنها للتحليلات والنتائج المعنية بإثبات الجدوى التنفيذية، وبعيدا عن التأكد من صلاحية تلك البدائل وقدرتها على الاستجابة والتفاعل. في إطار العملية الإجرائية للتنفيذ ومكوناتها الداخلية. وهذه الطريقة أطلق عليها (كراهام ألسون Graham Allison) ودعاها بـ(فجوة التحليل Analysis Gap) نظرا لفشل الدراسات السابقة، وبشكل مستمر، في إقامة الرابطة التحليلية بين الحلول المعتمدة، وبين السلوك الفعلي والحقيقي للحكومة[35].

وفي تلك الفترة، كتب أيضا (جاي بيترز Guy Peters) كتابا هاما بعنوان (سياسة البيروقراطية The Politics of Bureaucracy)، أشار في فصله السادس، إلى الأولوية العليا المعطاة لعملية تنفيذ السياسة العامة، وأكد ان السياسة العامة الحقيقية للحكومة، هي تلك السياسة كما تم تنفيذها بأكثر من أقوال المشرعين والسياسيين، وأن العملية التنفيذية تواجه ضغوطات كثيرة تحد من قدرتها على التنفيذ الجيد، وبالتالي الفشل في التنفيذ. ومرجع هذه

الضغوطات، يعود إلى التشريع والحرص على الالتزام القانوني في تنفيذ البرامج دون أدنى مرونة أو ممارسة للحكمة، كما يعود إلى عوامل سياسية من حيث حجم الدعم السياسي وتعزيزاته للمدراء التنفيذيين، وبما يجعلهم أكثر عرضة للضغوط السياسية من خارج المنظمات. وهذه العوامل قد تسبب الفشل في التنفيذ بأكثر من العوامل التنظيمية الداخلية. وهنا دعا (بيترز) إلى الاهتمام بـ(الشريط الأحمر Red Tape) للدلالة على لفت الانتباه نحو الحلقة المفقودة، أو نحو فجوة التحليل، في سبيل توجيه الاهتمام وتركيزه على ما يجري داخل المنظمات المعنية بتنفيذ السياسة العامة، لأن العملية التنفيذية هي المنطقة الوحيدة في عملية السياسة العامة، التي تحظى بالنصيب الأقل من المعرفة والمعلومات والتحليلات، وهذا يشكل نقصا في المعلومات حول تلك العملية التنفيذية، كما يشكل ضعفا ينبغي مواجهته وعلاجه بسرعة(36).

وفي عام 1981، نشر (مارك ليندنبيرك Marc Lindenberg) و(بنيامين كروسبي Benjamin Crosby) كتابهما المسمى: (تطوير الإدارة: بعد سياسي Managing Development: The Political Dimension) وحاولا من خلاله ان يطورا منهجية محددة لتحليل سلوك المدراء في منظمات الإدارة التنفيذية. من منطلق سياسي، في سبيل تحسين أدائهم وتأدية أدوارهم بشكل ايجابي ومنظم، وبالأخص مع ممثلي السياسة العامة الموجودين خارج العملية التنفيذية، وقد جعل الكاتبان هذه المنهجية أساسا يمكن تبنيها، عوضا عن تلك الممارسات السابقة التي كان يقوم بها المدراء كيفما اتفق أو بالصدفة. وانطلقا في توضيح ماهية الأبعاد الحرجة التي بمقدور التحليل تناولها مع المدراء كمنطلقات سياسية، خلال تفاعلاتهم الطبيعية مع البيئة المحيطة.

واتخذت المنهجية من أسلوب (لاسويل Lasswell) في تعريفه للسياسة العامة، معتمدة على تحليل الأسئلة المكثفة، التي ينبغي على المدراء الإجابة عليها، لضمان التوصل إلى الكيفية الصحيحة للتعامل أو التفاعل بطريقة سياسية.

كما يستعرض الكاتبان في مجمل الكتاب، العرض التفصيلي لخطوات المنهجية التحليلية، التي ينبغي على مسؤولي الأجهزة الإدارية التنفيذية، استخدامها وتوظيفها في تحليل المشكلات، وفي تحليل تطور المشكلات، وكيف يمكن بناء استراتيجية ناجحة للإدارة السياسية (37).

وهذا تجسيد لمعالم المشاركة بين المنظمات الرسمية وبين العناصر والجماعات غير الرسمية أو عناصر البيئة، حيث تمثل المشاركة دخول عدد من ممثلي الجهات من خارج المنظمة إلى هيكلها وإلى مركز صنع القرار فيها. وأول من ركز على أهمية المشاركة من منظورها السياسي هو (فيليب سيلزنيك Philip Selznik)، مبينا تكاليفها المحتملة في عملية تنفيذ السياسيات العامة، ومؤكدا ان السماح لممثلي منظمات أخرى خارجية بمشاركتها لمنظمة ما في صنع القرار، يعد مؤشرا هاما على الاعتماد الداخلي، وبالتالي خلق روابط فاعلة مع البيئة الخارجية، التي تشكل جوهر اعتمادية المنظمة عليها في حصولها على مواردها ومدخلاتها منها، كما حصل مع (سلطة وادي التنسي Tennessee Valley Authority) في أمريكا، من أجل خلق توازنات بين صلاحيات الأجهزة التنفيذية وبين القوة والنفوذ للمراكز والتجمعات السياسية الموجودة خارج تلك الأجهزة، ما يضفي قدرا معقولا من الشرعية والتجاوب الفعلي مع المصالح المشتركة، من خلال المشاركة في عملية صنع القرار بين الأطراف المعنية[38].

ويطرح هذا التوجه مصطلحا يبقى على قدر من الأهمية والصلة، بما نحن عليه من سعي واستهداف للمقاصد التي شرعنا نحوها في سبيل وصل الحلقة المفقودة وردم الفجوة، في تحليل عملية تنفيذ السياسة العامة، كمنطلق موضوعي يؤكد صلة تلك العملية بالأطر والسلوكيات التي تمخض عنها ما سبقها ضمن عملية صنع السياسة العامة، من خلال تناولنا لأبعاد التداخل والعلاقات بين العمليتين بالتوضيح والتحليل، ألا وهو مصطلح (التسييس الإداري Administrative Politicization)، الذي يعبر عن المنظور السياسي للسلوك الإداري في المنظمة، وعن علاقات ممارسة القوة والقدرة على التأثير في خيارات مطروحة للتفضيل أو المفاضلة، تتسم بالاعتماد المتبادل، وبالتنافس والتعارض، وبالندرة، حيث تكون القوة هي البعد الحاسم في القرار والاختيار، وتجسم السلوك السياسي المعتمد، خارج إطار السلوك الرسمي الاعتيادي[39].

والميزة البنيوية لدلالة مصطلح التسييس الإداري، على المستوى التحليلي والتشريحي له، في إطار المزاوجة العملية والواقعية، بين المضامين الرسمية للتنظيم والإدارة، وبين المضافين غير الرسمية – الخارجية، ذات التأثير المشترك، تتجلى وتكمن في تلك الحالة أو الصورة التركيبية المعقدة نوعا ما، التي ستكون عليها المنظمة أو الأجهزة الإدارية والتنفيذية العامة، حيث تصبح:

«بمثابة المسرح الذي تقدم على خشبته ادوار الممثلين وتختفي وراء ستارته العقول الفاعلة والمؤثرة التي تتمثل بالمخرج والمنتج والمصور والملقن ومصمم الأزياء والديكور والإضاءة والصوت وآخرين. وقد تتباين الأدوار السياسية لهذه الشرائح تبعا لاتجاهاتها إزاء التقنيات والأدوات الشائعة الاستعمال في المنظمات والتي من خلالها يتحقق السلوك المسيس»[40]

وعليه، فإن كل تلك الآراء والجهود العملية اللاحقة، التي شكلت تواصلا معها، قد أسهمت في إطلالة حقيقة التحليل وترسيخه وتفعيل آلياته، داخل الأجهزة التنفيذية للسياسة العامة، ما نجم عنه تنوع هائل في تعددية الوحدات أو المحاور، التي صار التحليل يتناولها، بالدراسة والبحث والتشخيص في إطار العلاقة والتأثيرات المباشرة وغير المباشرة على عملية تنفيذ السياسة العامة. فمع التركيز على تناول الدولة أو مؤسساتها العامة، كوحدة معتمدة في تحليل عملية التنفيذ للسياسة العامة، لم يتوقف التحليل عن دراسة ادوار جهات أخرى عديدة مؤثرة في تلك العملية، مثل: الجماعات غير الرسمية، وجماعات المصالح والضغط، والأحزاب السياسية، والرأي العام والإعلام، والمنظمات الدولية، والمنظمات الأخرى المماثلة، ومنظمات القطاع الخاص، وآليات المنافسة والأسواق، وبيوت الخبرة والاستشارات، والمنظمات الكبرى المتعددة الجنسيات والعابرة للقارات، والمنظمات غير الحكومية في مجالات حقوق الإنسان والبيئة والمرأة، والمنظمات الجديدة- بلا حدود، وغير ذلك، فضلا عن ثورة الاتصالات والمعلومات والتكنولوجيا الجديدة، التي استطاع التحليل ان يقوي بها منهجيته من جهة، ومن جهة أخرى توظفيها في تطوير عملية تنفيذ السياسة العامة.

وهذا كله أثر تأثيرا كبيرا على هيكلة الأجهزة التنفيذية للسياسة العامة، من حيث بنيتها، وأنظمتها، واتخاذ قراراتها، وأدوارها، وتخصصاتها، وعملياتها في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة والتطوير، والتصميم الأفقي أو العمودي، وتبادل المعلومات، والتفاعل بين الفروع، والتنسيق بين الأقسام، وعمليات الدمج، واختيار السياسات التي من شأنها التأثير أو عدم التأثير بالمحتوى التنظيمي، والقدرة الاتصالية وحجمها مع القادة السياسيين، وكيفية إحلال المرونة بين متطلبات الميزانية والأداء والشؤون القانونية، وإقامة التنظيم الحيوي، الذي يثبت الجدارة والتأثير على صنع السياسة، من خلال البناء الهيكلي المصمم لاحتواء كل تلك التغيرات[41].

ولم يكتف التحليل لعملية تنفيذ السياسة العامة بذلك الحد الواسع الذي وصل إليه، بل تعداه لما يجعلها في قلب التحولات والتطورات الحاصلة على صعيد الحكومات والدول، والمواقف العالمية للتجمعات والتكتلات الإقليمية والقارية، والتحالفات الاقتصادية الجارية، كسمة للوجود والحياة السياسية، التي يمكن ان تكون الطابع المتميز للقرن الحادي والعشرين، حيث أخذ تحليل عملية تنفيذ السياسة العامة يتبنى المنهجيات المختصة في تنفيذ التحليل الشامل للسياسة العامة، ويحسن الاستفادة الحصرية منها، في تحليل التنفيذ، مثل[42]:

أ. اتجاه (معرفة السياسة Knowledge of Policy): المهتم بالمعلومات عن السياسة العامة وصنعها، وما يتعلق بحل المشكلات العامة، وتوفير المعلومات المطلوبة في تعظيم كفاءة البدائل المتاحة، التي يمكن لمحلل تنفيذ السياسة العامة الاستفادة منها.

ب. اتجاه (شبكة السياسة Policy Network): المهتم بمختلف أنواع الجماعات وأنماط الاتصالات وتعدد التحالفات الرسمية وغير الرسمية، المتفاعلة والمتبادلة التأثير، والتي تسهم في تشكيل السياسة العامة، ما يمكن محلل تنفيذ تلك السياسة من مراجعتها وتفسيرها لما يعزز من أساليبه التحليلية.

ج. اتجاه (السياسة العامة العالمية Global Public Policy): المهتم بأثر البعد الخارجي على البعد الداخلي، وجدولة القضايا الكبرى ذات الصبغة العالمية على أجندة السياسة العامة للدول، مثل: قضايا البيئة، والديون، والتخاصية، وحقوق الإنسان، والاقتصاد العالمي، والصراع الدولي، وغير ذلك مما يتيح أمام المحلل التنفيذي منظورا شموليا للتوجهات الكبيرة وإجراء مقارنات محتملة، تفيد في تحسين آليات التنفيذ للسياسة العامة.

د. دراسات (إخفاقات السياسة Policy Fiascoes): المهتمة بتقصي الأسباب الحقيقة وراء فشل السياسة العامة في بلوغها لأهدافها، وتحليل مواطن الخلل، ما يقدم للمحلل التنفيذي حصيلته من المعلومات حول التجارب السالفة في فشل السياسة العامة، ليتجنب أخطاءها.

ه. مدرسة (الخطاب العام Public Discourse): حيث تركز على وجوب أن يعطي محلل السياسة العامة، أهمية للخطاب أو الحديث العام، من حيث اللغة والأسلوب في عرض المشكلة، وتقديم الحجج الوافية حول البدائل المرشحة للعلاج، بطريقة مقنعة، بما يضمن تأييد صانعي القرار واكتساب السياسة العامة المتخذة لشرعيتها والعمل بمضمونها.

و. مدرسة (الأفكار العامة Public Ideas): وتركز على دور محلل السياسة العامة، ليس فقط اختياره للوسائل الفاعلة المحققة للأهداف، وإنما إلى جانب ذلك، عليه ان يتوصل إلى طرق مضافة جديدة وبدائل أخرى، تعبر عن فهم لمتعلقات السياسة العامة ولقضاياها، عبر اطر نقاشية، لأوجه التفاوت والتماثل، بأسلوب خطابي عام يمكن تبنيه ويتضمن المحاور الهامة في الموضوع، بالإضافة إلى إعداد وتقديم سيناريوهات مستقبلية بديله، مهيأة للتنفيذ والاعتماد عند اللزوم.

ز. مدرسة (حرية الفكر Liberalism): وتركز على أن محلل السياسة العامة عليه أن يتضمن في تحليلاته خفايا المجتمع، ويتناول القضايا المهمة، والطبقات الإنسانية المهمشة والمغيبة عن الوسط الاجتماعي ككل، في القضايا المتعددة والمختلفة، وأن يحرص على جعل الحوار أو الجدل حول قضايا السياسة العامة، يأخذ مداه بشكل متواصل ومستمر.

ان تلك المنهجيات بمختلف توجهاتها، لهي دون شك مهمة للغاية، إذا ما أريد للأجهزة الإدارية والحكومية، النهوض بأعبائها في تنفيذ السياسة العامة على أكمل وجه. ومسؤولية محلل عملية التنفيذ، لا تبدو كما قد يتخيل البعض، سهلة أو غير ذات فائدة، وإنما هي عسيرة جدا، وتستدعي من المحلل الإلمام الكافي بأدواته العلمية والمنهجية في التحليل، وسعة المعرفة بالمضامين الفلسفية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، ناهيك عن كونه خبيرا في التنظيم والإدارة العامة. وعذرنا في هذه المتطلبات وضرورة ان يكون المحلل مستوعبا لها، يتأتي من طبيعة المهام الملقاة على عاتق الأجهزة والمنظمات الإدارية العامة، حيث إنها مهام مصيرية، يعنى بها جميع أبناء المجتمع، كما أن روابط الإدارة العامة مع غيرها من الحقول الأخرى، هي روابط نظمية غير مستقلة ولا منفصلة عنها، وخاصة مع حقل السياسة أو العملية السياسية. وعلى المحلل التنفيذي في هذه الحالة، ان يكون خبيرا بالتخصص، عارفا بالمجتمع وحاجاته، مثلما بالروابط المشتركة التي تجمع بين الحقول المعرفية والميدانية، وبالأخص الرابطة بين الإدارة العامة والسياسة، وربط الأسباب بالنتائج، واستشعار العلاقة الظاهرة والمخفية في تحليلاته القائمة بين عملية صنع السياسة العامة وعملية تنفيذها.

وبهذا الصدد، يخبرنا (ناكا مورا، وسمالود Nakamura & smallwood) ان تنفيذ السياسة لا يمكن تحليله بشكل منعزل، وترسيخ هذا الفهم يجعل من السياسة منفذة، حيث ان عملية السياسة معقدة، والتنفيذ جزء من تلك العملية، وهذا الجزء المرتبط بعملية السياسة هو الآخر معقد أيضا، وإن إحدى الطرق المفيدة لدراسة تنفيذ السياسة، تتجلى في النظر إلى

عملية السياسة بوصفها نظاما، يتصف بمجموعة من العناصر المتداخلة والمترابطة بعلاقة مباشرة أو غير مباشرة بعضها ببعض. وتتركز أهمية هذا النظام بتبسيطه لعملية السياسة، إلى مجموعة من العناصر والروابط، فإذا استطعنا تحديد وتحليل تلك العناصر والروابط، ربما أمكننا ذلك من معرفة أين وكيف تكمن ادوار التنفيذ في حياة السياسة[43].

خامسا: طبيعة النماذج الإدارية والتنظيمية المستخدمة في عملية تنفيذ السياسة العامة

تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة، ومثلما أوضحنا دائما، مرحلة هامة من مراحل السياسة العامة، حيث يمكن اعتبار تنفيذ السياسة العامة، نقطة الالتقاء الفاعلة والمتجاذبة بين علم الإدارة العامة، وعلم السياسية العامة، ذلك لأنه مهما كانت المشروعات والبرامج التي تضمنتها السياسات العامة، جذابة ومفيدة للمجتمع، فإنه لا طائل من روائها، ولا فائدة يمكن أن ترتجى منها، إذا لم تكن من الناحية الإدارية والتنفيذية، قابلة للتطبيق، وثمة رغبة إدارية حقيقية للعمل على تطبيقها بشكل فعلي، بحيث إن هناك الكثير من السياسات الجيدة والمتميزة، على صعيد المستوى النظري والتخطيطي والمنهجي، غير أنها قد تفشل في أثناء عملية التنفيذ، وقد يشوبها الخراب جراء الأخطاء المصاحبة لعملية التنفيذ[44].

وعليه، فعملية نجاح السياسة العامة، في توجهاتها ومشروعاتها وبرامجها، وتحقيق أهدافها، كلها مرهونة أساسا بعملية تنفيذ السياسة العامة، وبالجهد التحليلي المتلازم لهذه العملية خلال أطوارها ومراحلها، وفي ضوء الطابع المميز لها أسلوبيا وانموذجيا، وهذا ما سنوضحه، من خلال ما يأتي:

1. الأنموذج الهرمي التقليدي

ويتمثل هذا الأنموذج بتلك الجهود الأولية والتابعة لها، التي تطورت من خلال عدد من المنظرين والمختصين من العلماء، ممن اوجدوا فرضيات متداخلة، ووضعوا نظريات حول طبيعة العملية الإدارية، وكيفية تنفيذ المهام، ومتطلبات تحقيق السياسة العامة، حيث تركزت نظرة دعاة هذا المدخل إلى العملية الإدارية والتنفيذية، نظرة ميكانيكية، دامت ومنذ بدايات القرن العشرين، لأكثر من أربعين عاما. وتجلى هذا الأنموذج الهرمي التقليدي، من خلال النتائج المعرفية والإدارية التي تمخضت عنها جهود العلماء. ومن ابرز تلك الجهود ما يأتي[45]:

- فريــدريك تيلــر Frederick Taylor، وجهــوده في (الإدارة العلميــة Scientific Management).
- هنري فايول Henri Fayol: وجوده في (مبادئ التنظيم Principles of Organization).
- ماكس فيبر Max Weber، وجهوده في (البيروقراطية Bureaucracy).

وقد أفاد دعاة هذا الأنموذج الهرمي – التقليدي، بتركيزهم على وضع الخطـط مقابـل التقليل من أهمية التنفيذ، وتأكيدهم على أن الأوامـر تأخـذ طابعـا هرميـا، مـن الأعلـى إلى الأسفل، وطالما هناك خطة أو سياسة، فإنها سوف تنفذ، وسيكون ذلك قريبا مما هو متوقـع، وملامسا للسياسة التي يهدف إليها صانعوها أو واضعوها[26].

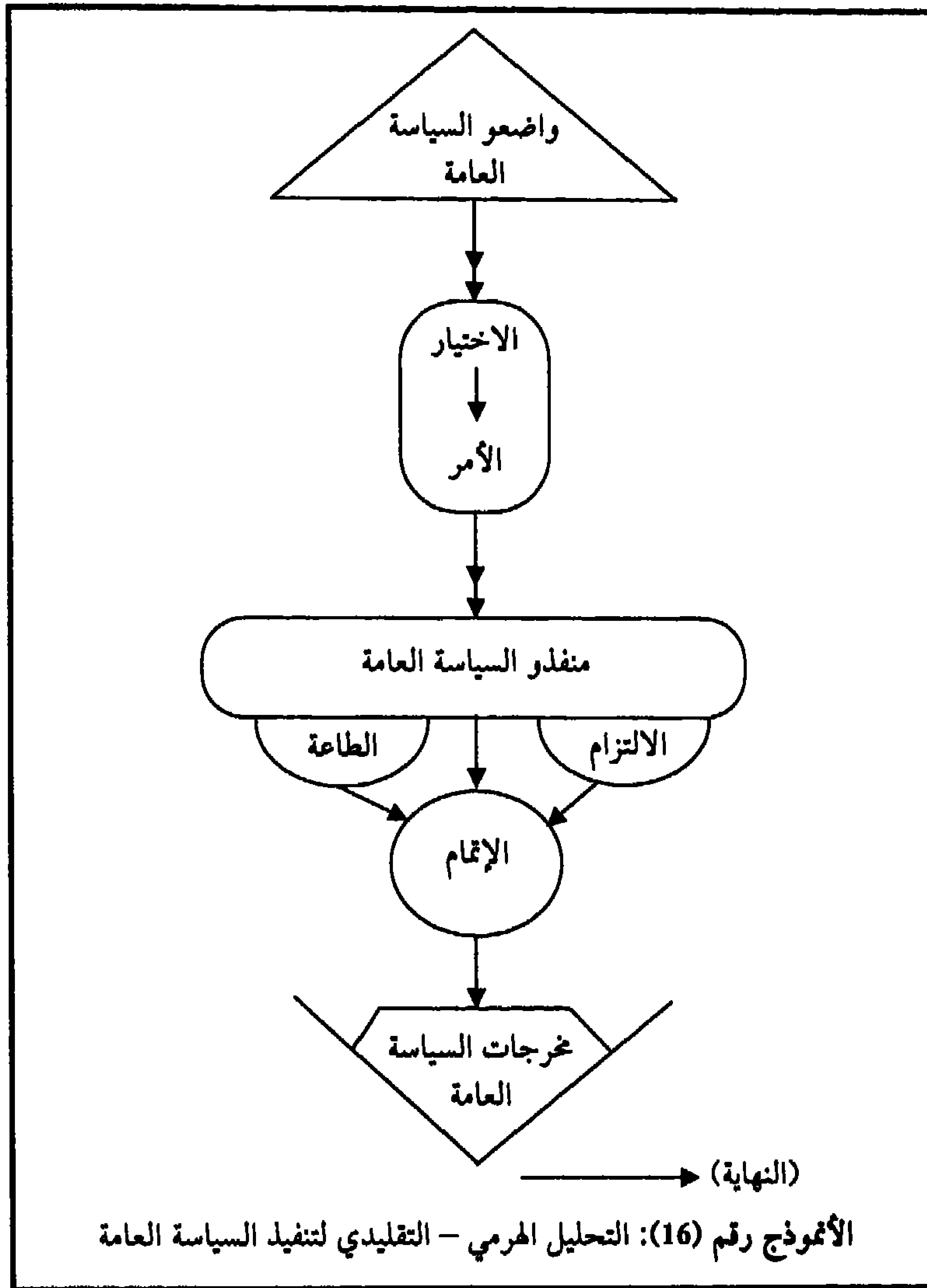
ويقوم ذلك الأنموذج، في تحليل تنفيذ السياسة العامة، بالاستناد إلى المعطى الافتراضي القائم على القبول بالمرتكزات الآتية:

أ. ان كل شخص يعمل في تنفيذ السياسة العامة، يتم اختياره من قبـل صـانع الـسياسة في ضوء معايير فنية، تتمثل بقدرته على العمل وإدراك الوسائل التخصصية المناسبة لإتمـام المهام والواجبات وأهداف السياسة العامة.

ب. ان السياسة العامة، التي يقوم على تنفيذها ذلك الشخص ومن يماثله، تكون على شـكل تعليمات محددة، وأوامر متسلسلة واجب الالتزام بها.

ج. جميع العناصـر التنفيذيـة يجـب عليهـا الالتـزام بـالأوامر والتعليمـات المقـرة والالتـزام بالقواعد والخطوط الإرشادية، للاتصال الهرمي المتسلسل والمرتبط مع صانعي الـسياسة العامة.

الشكل الآتي المقترح رقم (16) يشير إلى توضيح سياقات التحليل للأنموذج الهرمي- التقليدي، في تنفيذ السياسة العامة.



الأنموذج رقم (16): التحليل الهرمي – التقليدي لتنفيذ السياسة العامة

2. الأنموذج الحديث غير التقليدي

ويتمثل هذا الأنموذج، بتلك الجهود العلمية التي انتقدت الأنموذج الهرمي- التقليدي، وعابت عليه حالات الرتابة والميكانيكية، والأنماط التتابعية، التي ميزته كأنموذج لا عملي وغير واقعي جراء المثالية، وجراء الرشدانية المطلقة التي يتذرع بهما، والاستمرار في الثبات على تحقيق الأهداف المادية، من خلال التنفيذ في ظل الأجواء البيئية المغلقة والمعزولة، حيث نظر دعاة هذا الأنموذج، إلى العملية الإدارية، بوصفها عالما واسع النطاق يصعب الإلمام به، عبر رؤية واحدة، أو تناول جانب معين منه، وان تلك العملية تكتسب صفة الاتساع، من

جراء تفاعلها مع محيطها وبالتالي فإنها تشكل بناء من أبنية البيئة وما يحيط بها من العوالم والعلوم والمجالات الأخرى، وما يتخللها من عمليات واطر وأنظمة، وقد جعل كل هذا من الأنموذج الحديث في الإدارة والتنفيذ، أنموذجا متشعبا في أبعاده، متعددا في طروحاته وفلسفاته، وفي فروضه ونظرياته ومداخله، حيث شمل هذا الأنموذج الاتجاهات التي من أهمها[47]:

أ. الاتجاه السلوكي، من خلال مدرسة العلاقات الإنسانية، ونظريات أنماط القيادة، وحركية الجماعة، ونظريات الدافعية والتحفيز، والسلوك التنظيمي.

ب. الاتجاه التكاملي، من خلال مدرسة اتخاذ القرارات، والمدخل النظمي، ومدخل فاعلية المنظمة، والمدخل الظرفي، ومدخل التطوير التنظيمي.

كما أن هناك ثلاثة تطورات فلسفية وفكرية، هي التي أدت وقادت في الوقت ذاته، نحو عملية إعادة تقويم للأنموذج الهرمي – التقليدي، ولتشكل فيما بعد منطلقا للتعديل والإضافة والتجديد والتحول، نحو بلورة التوجهات الحديثة في عملية تنفيذ السياسة العامة، وفي إحلال النظرة الجديدة إلى العملية الإدارية في الوسط البيئي الاجتماعي وضمن الإطار الرسمي وغير الرسمي، وهي[48]:

أ. أشارت بعض الدراسات الهامة في صنع القرار، إلى أن صياغة السياسة العامة معقدة بأكثر مما هي في الأنموذج الهرمي – التقليدي، حيث طرح (لندبلوم) المنهج التدريجي في عملية صنع القرار للسياسة العامة، وطرح (شستر برنارد Chestre Barnard) في كتابه (وظائف المدراء) وأيضا (انتوني دونز Anthony Downs) في كتابه (نظرية الاقتصاد الديمقراطية)، ما يؤكد أن تكلفة المعلومات المتضمنة في صنع القرارات، يمكن ان تكون مرتفعة للغاية، لان العديد من القرارات يتم اتخاذها، في ظل ظروف عدم التأكد، بما يتنافى مع منطق الأنموذج التقليدي أساسا ومع ادعاءاته المطروحة.

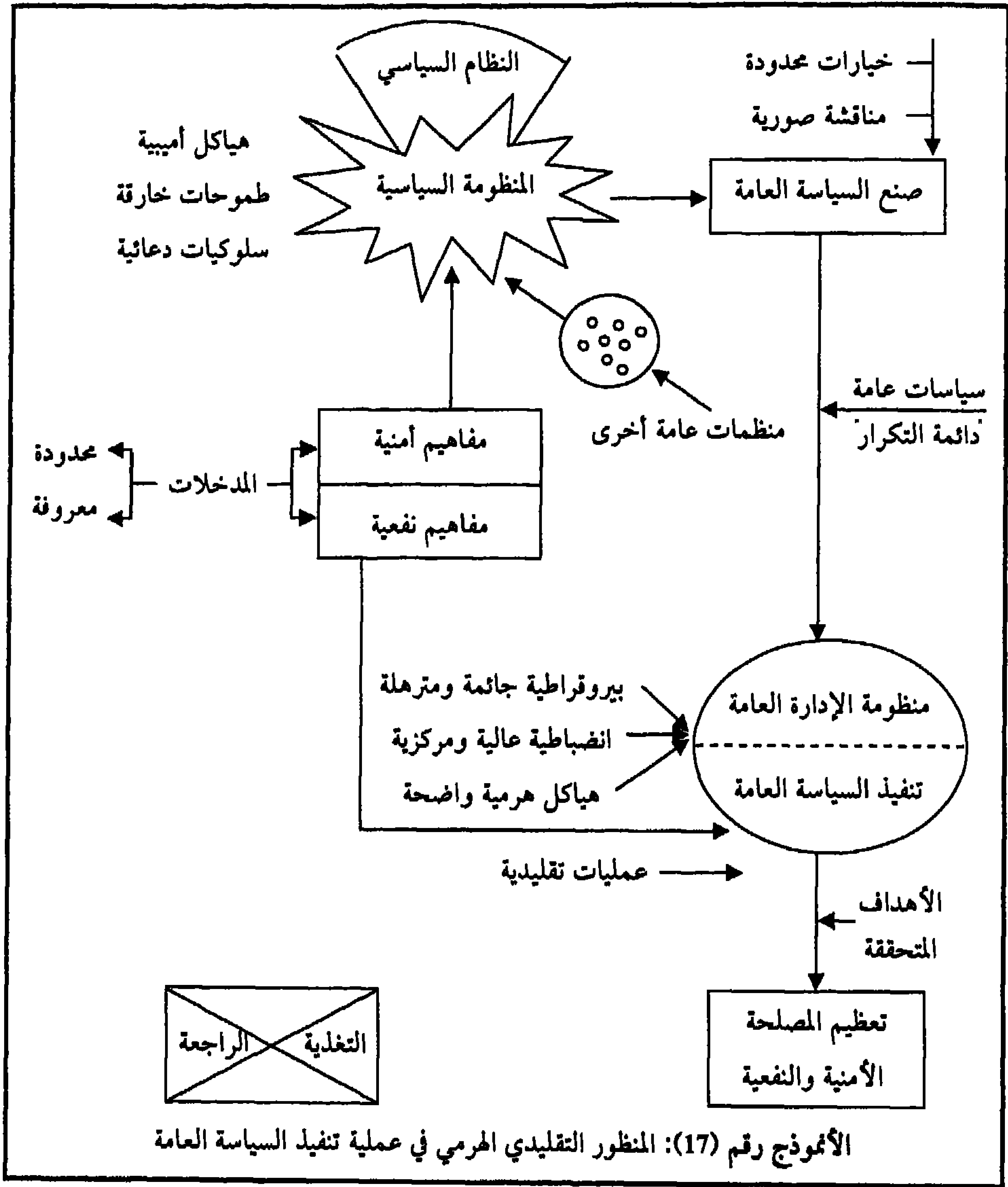
ب. أشارت دراسات أخرى في الإدارة العامة والسلوك التنظيمي، إلى أن الخطوة الوسطى (تنفيذ السياسة العامة)، هي أيضا معقدة بأكثر مما كان يعتقد سابقا، كما نشر (بول أبلبي Paul Apleby) كتابه (السياسة والإدارة) الذي تحدى من خلاله المفهوم القديم والتقليدي الذي كان يقر بأن السياسة والإدارة منفصلتان وأن نشاط كل منهما تختلف عن الآخر، حيث أقر خطأ ذلك المفهوم والتسليم به، لأن الإداريين هم متضامنون في الأساس من خلال عملية صنع السياسة العامة، وأنهم مع ذلك المطبقون لتلك السياسة

العامة. وهناك دراسات أخرى قام بها (هربرت سايمون Herbert Simon) و(أميتا اتزيوني Amitai Etzioni) و(وارن بينس Warren Bennis) و(هربرت كوفمان Herbert Kaufman)، أظهرت ان العملية الإدارية تتكون من مجموعة سلوكيات متعارضة ومعقدة، على صعيد البعد النفسي أو الضغط البيروقراطي، بالشكل الذي يؤكد أن تلك العملية الإدارية، هي اعقد مما اشتمل عليه الأنموذج الهرمي التقليدي، إزاء صنع القرار والسلوك الإداري.

ج. الاهتمام المعاصر، وخاصة من قبل السلطات الرسمية الثلاث في الدولة، بالدور الكبير الذي تنوء به الإدارة العامة في حل المشكلات الاجتماعية والنهوض بالأعباء السياسية والقانونية والتشريعية، من خلال الوسائل التنفيذية للبرامج والخطط المؤثرة، حيث أصبح من الواضح والسهل تشريع سياسة اجتماعية معينة، لكنه من الصعب جدا تنفيذ هذه السياسة بغير الوسائل والإمكانيات والبرامج اللازمة في ذلك.

فالمنظور أو الطابع الميكانيكي، الذي يعكس وضعية الأنموذج الهرمي -التقليدي في عملية تنفيذ السياسة العامة، يتعامل في ظل وجود إدارات وحقول، يحكم بينها الانفصال، وان التفاعلات تتسم بمحدودية التأثير، وثمة انقطاع بارز عن البيئة والمحيط، حيث إن الجوانب الرسمية، وحالات التدرج الهرمي الطاغية عبر انسياب السلطة، تمثل كلها الأسس والمرتكزات المرجعية، عند السعي لحو تنفيذ السياسات العامة، بمدخلات انتقائية الأبعاد، محدودة التأثير، رسمية الأصول، مشحونة بالاعتبارات الانجازية، التي تركز وبشكل أساسي- تحيزي، على الاعتبارات الأمنية للسلطة والغايات المصلحية للمنتفعين من القلة. وهذا المنظور ما هو في حقيقته إلا ذلك المنظور الذي كان سائدا لسنوات طويلة، وقائما على فرضيات الاقتصاد والمادة، في تحقيق الأهداف، تحت ذريعة الرشد وتعظيم المصلحة Maximization of Interest، الأمنية والنفعية، دون القدرة على الاهتمام بمجمل التغيرات والمواقف والظروف الهامة إنسانيا واجتماعيا وموقفيا.

ولا يسعنا إلا أن نقدم الأنموذج الهيكلي المقترح رقم (17) للدلالة على رؤيتنا التحليلية لهذا الأنموذج الضيق- التقليدي، لعملية تنفيذ السياسة العامة، وبالتالي فهم ما ينطوي عليه هذا الأنموذج، من العلاقة التابعية من جهة المنظومة الإدارية والتنفيذية، للمنظومة الأساسية الأقوى، وهي المنظومة السياسية.



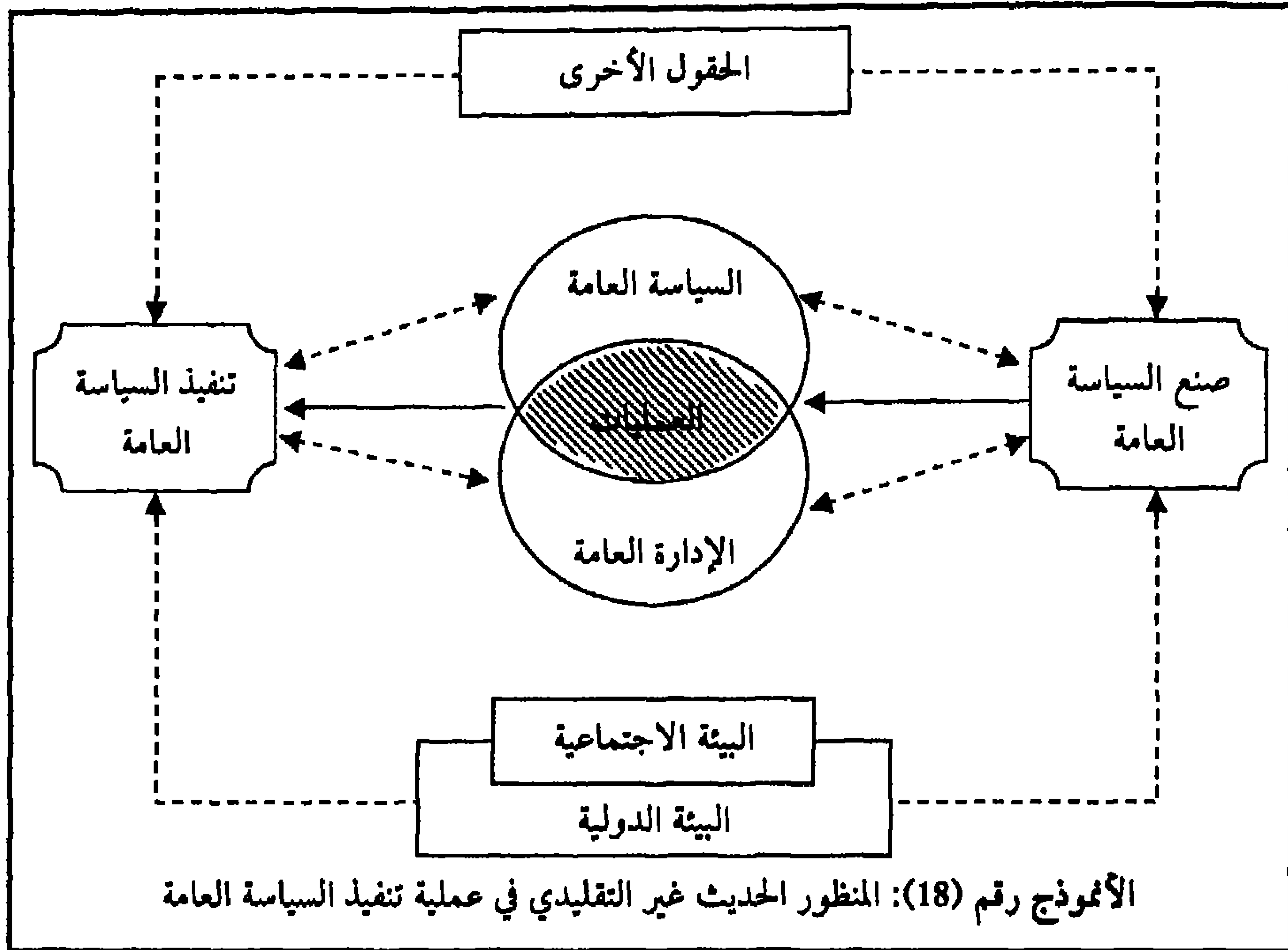
الأنموذج رقم (17): المنظور التقليدي الهرمي في عملية تنفيذ السياسة العامة

أما بالنسبة للمنظور الحديث غير التقليدي، فهو يتعامل في ظل وجود إدارات وحقول متفاعلة متعاونة متبادلة التأثير فيما بينها بصيغ عضوية، وجوهر العلاقة قائم على الاتصال، وعلى التفاعل مع البيئة. والأساس الذي تنطلق منه وتستند إليه عملية تنفيذ السياسة بمدخلاتها اللامحدودة واللاانتقائية، في تحقيق الأهداف، وبدون اعتبارات مقننة إلا المصلحة

العامة، يقوم أولا وأخيرا على المشاركة في تحمل المسؤولية، وخلق التجاوب الفاعل مع البيئة والمجتمع والتطور العلمي.

وهذا المنظور لا يتصف بالجمود والتوقف عند فرضية معينة فينغلق عليها، وإنما جميع فرضيات الحقول في مدخلاته ومخرجاته، في صنع السياسة العامة وفي تنفيذها وتقويمها، وهو يستوعب الابتكارية والاستجابة لقضايا السياسات العامة الجديدة، التي تفرض ذاتها بقوة على الأجندة السياسية، ويحسب حسابه للمتغيرات الإقليمية والدولية، وما يحدث في العالم الخارجي، ويعمل على تجريب السياسات العامة الجديدة، ويوازن بين السلوكيات والقرارات، ويهتم بالقضايا المركزية كما يهتم بقضايا الجماعات والأقليات، ويسعى خلال هذه المرحلة إلى تجاوز نجاحاته في قدرته على خلق مضامين الرفاهية العامة، نحو المرحلة القادمة في تصميمه على خلق الخيار الأهم والأشمل في تأريخية المنظومات الإنسانية والطبيعية، ألا وهو الخيار الحضاري Culture Choice، أو السياسة العامة الحضارية Culture Public Policy.

ولا يسعنا إزاء هذا إلا أن نقدم الأنموذج الهيكلي المقترح رقم (18) للدلالة على رؤيتنا التحليلية لهذا الأنموذج الحديث غير التقليدي، لعملية تنفيذ السياسة العامة، وبالتالي فهم ما ينطوي عليه هذا الأنموذج من العلاقة التفاعلية، من جهة المنظومة الإدارية والتنفيذية، أو من جهة المنظومة السياسية، وحيال بعضهما البعض.



الأنموذج رقم (18): المنظور الحديث غير التقليدي في عملية تنفيذ السياسة العامة

مصادر الفصل الثامن

1. نائل عبد الحافظ العواملة، تحليل السياسات العامة: مدخل نظامي، عمان، مركز احمد ياسين الفني، 1999، ص 165-166.

2. Sapru, Op, Cit, P. 100.
3. Gitelson and Dudly, Op, Cit, P. 401.
4. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 14.
5. Macrae and Wilde, Op, Cit, P. 342.
6. Ham and Hill, Op, Cit, P. 106.

7. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 123- 126.

8. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 126

9. ارجع الى:

- Michael J. White, The Ombudsman and Public Administration, PAR, N. 5. V. 43, 1983, P. 467-469.
- ألموند وزملاؤه، مصدر سابق، ص 271، ص 275.

10. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 127.

11. ارجع الى:

- Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 49-50.
- Rourke, Op. Cit, P. 42.

12. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 128.

13. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 51-53.
14. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 47-48.

15. ألموند وزملاؤه، مصدر سابق ، ص 271.

16. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 130.

17. Sapru, Op, Cit, P. 102.
18. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 54-55.

19. ارجع الى:

- Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 54-58.
- احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 119-120.

20. Peter M. Blau and Marshall W. Meyer, Bureaucracy in Modern Society, 2Ed, New York, Random House, 1971, P. 50-51.
21. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 59-60.
22. روبرت دال، مصدر سابق، ص 22.
23. William D. Hitt, The leader- Manager: Guidelines for Action, Columbus, Battelle Press, 1988, P. 6-12.
24. Amitai Etzioni, Modern Organizations, New Jersey, Prentice – Hall, 1964, P. 59-60.
25. Hugh Macmillan and Mahen Tampoe, Strategic Management, Oxford, University Press, 2000, P. 185-186.
26. Macmillan and Tampoe, Ibid, P. 187-188.
27. Sapru, Op, Cit, P. 109.
28. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 130-142، ص 173-179.
29. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P.1.
30. Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, Implementation, Berkeley, University of California Press, 1973, P. 169-175.
31. Lindblom, The Science (Op, Cit), P. 79-88.
32. ارجع الى:

- Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P.1.
- Ham and Hill, Op, Cit, P. 95.

33. ارجع الى:

- Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P. 10-12
- Pressman and Wildavsky, Op. Cit, P. 143-149.

34. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P.17
35. Rourke, Op. Cit , P. 35.
36. Peters, Op. Cit, P. 184-189.
37. Lindenberg and Crosby, Op. Cit, P. 25-27.
38. Selznick, TVA(Op. Cit), P. 38-64.
39. سمير احمد عسكر، المنظور السياسي للسلوك الإداري، المجلة العربية للإدارة، عدد(2)، 1986، ص 20-24.

40. عامر الكبيسي، التطوير التنظيمي وقضايا معاصرة، ج4، سلسلة التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة، الدوحة- قطر، دار الشرق، 1998، ص 90-91.

41. Morten Egeberg, "The Impact of Bureaucratic on Policy Making" Public Administration, Vol. 77. No. 1, 1999, P. 156-168.

42. سلوى شعراوي، الاتجاهات (مصدر سابق)، ص 12-13.

43. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P.21.

44. سلوى شعراوي، الاتجاهات (مصدر سابق)، ص 8-9.

45. Robbins, Organization Theory (Op, Cit), P. 34-37.

46. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P8.

47. ارجع الى:

- محمد حربي حسن، مصدر سابق، ص 13-15.
- Ricky W. Griffin, Management, 6 ED, New York- Boston, Houghton Mifflin Company, 1999. P. 43-53.

48. Nakamura and Smallwood, Op, Cit, P.10-11.

الفصل التاسع

تقويم السياسة العامة

مدخل

أولا: التعريف بمفهوم التقويم

ثانيا: تقويم أثر السياسة العامة

ثالثا: الجهات التي تتولى عملية تقويم السياسة العامة

رابعا: أنواع التقويم في السياسة العامة

خامسا: معايير التقويم في السياسة العامة

سادسا: المستلزمات الإجرائية في عملية تقويم السياسة العامة

سابعا: مظاهر أداء عملية التقويم في السياسة العامة

ثامنا: مشكلات تقويم السياسة العامة

تاسعا: موقف عملية التقويم من آثار السياسة العامة

مصادر الفصل التاسع

الفصل التاسع
تقويم السياسة العامة

مدخل

إن السياسة العامة لا يمكن أن تفي بمتطلباتها بشكل تام أو فعلي، وسوف تكون بعيدة عن مقاصدها، على مستوى الصنع أو على مستوى التنفيذ، حينما لا تتصاحب وتتواكب معها عملية هامة جدا، وهي عملية التقويم، التي تدعو إلى معرفة عملية وحقيقية وموضوعية بالانعكاسات السلبية أو الايجابية المترتبة عن السياسة العامة، وعن تنفيذها، وعن أثر مخرجاتها ومدى فاعليتها أو كفاءتها، في تحقيق الأهداف التي قصدتها. ذلك أن التقويم الحقيقي والفعال في السياسة العامة، يشكل مطلبا في إثبات الجدوى، كما يبعد ظاهرة العشوائية والتخبطية عن مضامينها ومقتضياتها.

وإلى جانب ذلك، فمن الصحيح أن يتم التقويم ضمن جميع عمليات السياسة العامة، وألا يتوقف إجراء التقويم على نتائج العملية التنفيذية للسياسة العامة واضطلاع الأجهزة الإدارية، بهذه المهمة فقط، وإنما ينبغي أن يكون التقويم خلال النظر في القضايا والمشكلات الهامة، وفي أثناء صنع السياسة العامة أو البرامج، لأجل توفير المعلومات وحساب الحسابات المنطقية والعملية، حول نتائج المقترحات والآراء المطروحة ضمن هذا الجانب، بالشكل الذي يضمن اختيارا مناسبا – جيدا للسياسة العامة التي يمكن اعتمادها، ويدعو في الوقت ذاته إلى حسن توظيف النتائج المفيدة، لمحتويات علم السياسة والعلوم الاجتماعية والإدارية والسلوكية الأخرى ولعلوم اتخاذ وصناعة القرار على المشكلات التي يكون المسؤولون الحكوميون أو السياسيون بصدد مواجهتها وإيجاد الحلول الكفيلة لها، فضلا عن أن التقويم ينبغي أيضا أن يكون خلال عملية تنفيذ السياسة العامة بفعل المتابعة المستمرة وتعزيز استمراريتها، في توجيه الأداء الإنساني المؤسسي، وربط ذلك مع الغايات والأهداف، في إطار المخرجات الواجب إيجادها، ثم تستمر عملية التقويم فيما بعد، ليكون التركيز من خلالها منصبا على نواتج وآثار تلك المخرجات، عقب تمام التنفيذ ومعرفة انعكاسات ذلك كله على المجتمع والبيئة المعنية بالسياسة العامة، حيث يمكن عند ذلك التحقق من تقويم

فاعلية السياسة العامة وتقدير نتائجها النهائية، والحكم على إمكانية الاستمرار في السياسة العامة أو برنامجها، أو التوقف فيها، أو التوسع أو الانكماش، وبحسب المحصلة التقديرية للنتائج[1].

ففي ظل هذه الدائرة التقويمية، ينبغي ان يكون تقويم السياسة العامة، ضمن حالة من الارتباطية أو الاندماجية المقصودة، أو مثلما أطلق عليها (هام Ham وزميله هل Hill) (ربط مستويات التحليل Linking Levels of Analysis)[2].

هذا وسواء كان التقويم مختصا بمستوى معين أو بعدة مستويات، في ضوء ما قد تنطوي عليه السياسة العامة، على صعيد المدخلات أو المخرجات أو النتائج والآثار المترتبة عنها، فإن التقويم يبقى تلك العملية الأساسية الباعثة في أية سياسة عامة جديدة، والمقوضة لأية سياسة عامة قديمة أو فاشلة، والمعززة لأية سياسة عامة ناجحة أو فاعلة. وكل هذه الخيارات ما هي في حقيقة الأمر، إلا خيارات واقعية تعبر عن جنس وطبيعة السياسة العامة، في إطار ما ينجم عنها من الآثار والمعطيات الفعلية.

وسوف يختص هذا الفصل ببحث عملية التقويم بأبعادها وأهدافها ووسائلها وتحولاتها، من خلال المحاور الآتية التي تمثل هذا الفصل.

أولا: التعريف بمفهوم التقويم Evaluation

لقد تعددت التعريفات لمفهوم التقويم، وتنوعت طروحاتها، في ضوء المرتكزات المعرفية والنظرية التي تقوم عليها عملية التقويم، أو في ضوء المنهجية العلمية للأدوات والمقاييس التي تتيحها أساليب البحوث العلمية المختصة بالسياسة العامة والعلوم الإدارية والاجتماعية.

عليه، يمكن بيان أهم التعريفات للتقويم، وحسبما يأتي:

- التقويم: دراسة لغرض تقدير البرنامج القائم، في إطار قدرته على إكمال أو تحقيق أهدافه[3].
- التقويم: هو تحليل منتظم لمخرجات البرنامج، ويعنى بتحديد الفروقات في المعلومات القبلية والبعدية وما يحصل في وضعية البرنامج، ومن ثم تفسيرها في ضوء استخدام المقاييس والمعايير الإحصائية اللازمة[4].

وقد حدد تعريف التقويم من خلال علاقته بتحليل السياسة العامة، بأنه أي نشاط يستند على أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة، وآثارها، والبرامج الفعلية المصاحبة للتنفيذ»[5].

وقدم (داي Dye) مجموعة تعريفات للتقويم ضمن هذا الإطار الذي يتعلق بالسياسة العامة مثل[6]:

- ان تقويم السياسة العامة يعني تقديرا لأثر السياسة العامة.
- ان التقويم للسياسة العامة، هو تقدير الفاعلية أو التأثيرات الكلية للبرنامج الوطني في بلوغه لأهدافه، أو تقدير الفاعلية والتأثيرات المتعلقة ببرنامج أو أكثر في بلوغها لأهدافها.
- ان تقويم السياسة العامة، هو فحص أو بحث موضوعي ذو غاية تجريبية منتظمة لتلك التأثيرات التي تنتجها السياسات والبرامج العامة، من خلال الأهداف التي تنوي تحقيقها.

ويعرّف (هاري هاتري Harry Hatry) التقويم بأنه: "عملية منظمة تستهدف تقويم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار البعيدة والقريبة المدى للبرامج الحكومية"[7].

ولمصطلح التقويم، حسبما يرى (وليم دان William Dun)، معانٍ عديدة دالة عليه، حيث ان التقويم يرتبط بتطبيق بعض المقاييس والقيم على نتائج السياسات العامة والبرامج المعبرة عنها. وبصورة أساسية، فإن مصطلح التقويم مرادف لمعاني كلمات أخرى مثل: التثمين والقياس والتقدير، والتي تتضمن هي الأخرى جهودا في تحليل السياسة العامة. وبأكثر خصوصية، فإن معنى التقويم يشير إلى استخلاص المعلومات حول نتائج السياسة العامة وتقويمها بشكل واقعي وحقيقي[8].

من خلال هذه تعريفات إزاء مفهوم التقويم للسياسة العامة، يتضح أن التقويم عملية اختصاصية ذات طابع علمي وتطبيقي، تهدف إلى فحص البرامج والمشروعات والعمليات التنفيذية المرتبطة بالسياسة العامة، ودراسة نتائجها وما يترتب عنها من العوائد والفوائد، حيث قدم (معهد الدراسات الحضرية الأمريكية) رؤية تعريفية أكثر عملية حيال عملية تقويم برامج السياسة العامة، من خلال المحاور الثلاثة الآتية:

1. ان عملية التقويم تشتمل على تحديد فاعلية برنامج ما، قائم ومستمر، ثم التحقق من المدى الذي ينجز به هذا البرنامج أهدافه المطلوبة.
2. ان ذلك يتم من خلال الاعتماد على مبادئ البحث العلمي ونماذجه في سبيل تمييز الآثار المباشرة للبرنامج عن الآثار غير المباشرة، والتي قد تكون نتيجة لمؤثرات أخرى من غير البرنامج المعني.
3. وفي ضوء ذلك، تسعى عملية التقويم نحو تحسين أداء البرنامج عن طريق تعديل بعض عناصرها وتطوير أدائها.

وضمن هذا الإطار التلازمي في عملية تقويم السياسة العامة، يرى كل من (ناكومورا، وسمالود)، أن التطرق إلى عملية تقويم السياسة، يعني مواجهة حقيقية للسؤال الذي يبرز بقوة في هذا الخصوص، وهو[10]:

- هل يستطيع الأعضاء المعنيون بالتقويم، اختبار السياسة العامة، على نحو تام، فيما يختص بميزاتها الموضوعية، بعيدا عن اعتبارات قوة وتأثير مسانديها أو المنتقصين من قدرها؟

إذا كان الأمر كذلك، فإن مثل هذا التقويم الموضوعي للسياسات العامة، سوف يقدم مقياسا جيدا، يمكن بواسطته قياس أداء صانعي السياسة العامة، وأداء المنفذين لها، حيث ان عملية تقويم السياسة العامة، يمكن ان تعكس قياس أداء المتولين لصنع السياسة العامة، فضلا عمن يقومون بتنفيذها، وكلاهما مسؤولان عن أفعالهما، وبالتالي فعملية تقويم السياسة العامة، تجسد حقيقة المراجعة العامة لغرض تقويم البرنامج. ومن جهة أساسية، فإن تلك العملية تجيب عن السؤال الأكثر أهمية، فيما يتعلق بمدى اقتراب البرنامج الحكومي من تحقيق أهداف السياسة العامة التي جرى وضعها.

ثانيا: تقويم أثر السياسة العامة

ان جوهر عملية تقويم السياسة العامة، بشكلها الحقيقي، لابد أن ينص على ذلك الأثر الذي تحدثه تلك السياسة العامة، في ظروف العالم الحقيقي، وذلك من خلال معرفة الأبعاد السياسية أدناه[11]:

1. أثر السياسة العامة على الموقف أو على الجماعة محط عناية السياسة العامة.

2. أثر السياسة العامة على المواقف أو على الجماعات الأخرى، غير المستهدفة أصلا من قبل السياسة العامة.
3. أثر السياسة العامة على الظروف الراهنة وكذلك الظروف المستقبلية.
4. أثر السياسة العامة، من حيث تكاليفها المباشرة لدعم البرنامج بالموارد التخصيصية المطلوبة.
5. أثر السياسة العامة، من حيث التكاليف غير المباشرة المتضمنة فقدان الفرص في سبيل القيام بأعمال اخرى.

هذا وإن تلك الآثار الراهنة والمستقبلية بوصفها كلفا وفوائد، يجب ان تقاس في إطار التأثيرات الرمزية والملموسة Symbolic and Tangible، حيث إن أثر السياسة يختلف عن مخرجاتها، فعند القيام بتقدير أثر السياسة، لا يمكن ببساطة الاكتفاء بقياس نشاط الحكومة، فمثلا، رقم المبالغ المصروفة لكل عضو ضمن الجماعة المعنية باهتمام السياسة، لا يشكل مقياسا لأثر السياسة على هذه الجماعة، وإنما يمكن اعتماده مقياسا للمخرجات الحكومية، في حين أن ما يجري على الجماعة من تحولات وتلقيهم لمستوى الخدمة والرفاهية والصحة والتعليم وغير ذلك هو الذي يجسم حقيقة الأثر الناجم عن مخرجات تلك السياسة العامة، إذ أن معرفة كم ارتفع الطير خلال طيرانه في الفضاء، وكم من الوقت استغرق طيرانه، يعتبر أولى من معرفة عدد المرات التي كان جناحه يرف فيها أثناء الطيران، نظرا لاستحالة ذلك.

وقد قدم (داي) وكذلك (اندرسون) أمثلة عملية، لأجل لفت النظر والتحليل الموضوعي، لما يترتب عن المعرفة بتلك الأبعاد الخمسة في تقويم اثر السياسة العامة، وحسبما يأتي[(12)]:

- لابد للشريحة الجماهيرية أو المجتمعية محط عناية السياسة العامة، من ان يتم تعريفهم جيدا وان يعرفوا بالبرنامج الموجه لخدمتهم، فمثلا في برنامج محاربة الفقر هل الغرض منه رفع دخول شريحة الفقراء؟ أم زيادة فرص تشغيل البطالة وتغيير اتجاهاتهم وسلوكياتهم؟ وما هي الأولويات التي تضمن نجاح تقدير الآثار المتحققة عن ذلك كله؟
- يجب مراعاة النظر، بأن السياسة العامة، قد تتخللها نتائج غير مقصودة إلى جانب نتائجها المقصودة، فبرنامج الإسكان يمكن أن يؤدي إلى حل مشكلة السكن لدى السود مثلا، لكنه قد يؤدي إلى قيام حالة التمييز والفصل بينهم وبين البيض.

- قد ينجم عن السياسة العامة آثار جانبية، مثل حالات التجارب والتفجيرات النووية لتطوير السلاح الأمني، حيث إنه بالرغم من ايجابياتها في الإطار التخصصي والعام، إلا أنها قد تكون ذات آثار خارجية سلبية على الأهالي القريبين من تلك التجارب، وربما على سلامة سكان الدولة أو المعمورة ككل.
- ينبغي معرفة، هل صممت السياسة العامة لأجل معالجة أو تطوير أوضاح حالية وقائمة أم مستقبلية؟ أي على المدى القصير؟ أم المدى الطويل؟ فمثلا: برنامج مساعدة المتضررين من الفقراء والأطفال، هل يتضمن إعانتهم على أساس المعاش اليومي، أم مساعدتهم على تحسين قابليتهم وتأهيلهم لما يضمن انتفاعهم الدائم في الكسب والمعاش؟
- ان عددا من البرامج والسياسات العامة، يصعب احتساب تكاليفها بصورة مباشرة أو سهلة، مثل ما يختص بقضايا البيئة والتنمية والرعاية الاجتماعية، ما يعني أن لها تكاليف غير مباشرة ويصعب حسابها.
- ان لبعض السياسات العامة آثارا رمزية ملموسة، وهذه الأخرى من الصعب على المقوم أو المحلل في السياسة العامة، ان يتوصل إلى قياسها بشكل دقيق، خاصة أن المخرجات الرمزية قد لا تؤدي إلى إحداث تغييرات في الظروف الاجتماعية للناس، فمثلا: ليس هناك من يتحسن غذاؤه، حينما يتم الاحتفال بمناسبة وطنية؛ لان المناسبة ذات بعد أيديولوجي وعاطفي مرتبط بالشعور وليس بالعطاء المادي.

إن تقويم أثر السياسة العامة، يمثل مستوى هاما عند التحليل من قبل المهتمين والباحثين في حقل السياسة العامة، حيث تتركز نقطة الانطلاق ضمن أية محاولة للتقويم، من خلال التساؤل فيما إذا كانت السياسة العامة محط الدراسة أو التقويم مفيدة، وهل تعمل آثارها أم لا؟ ومثل هذا التساؤل الرئيسي، في الغالب الأعم يدفع إلى تناول موضوعات ذات علاقة هامة بعملية التقويم لأثر السياسة العامة مثل: الفاعلية، الكفاءة، المساواة، العدالة، التي يمكن أن تحققها أية سياسة عامة أو برنامج محط التقويم، الذي يعتمد بدوره على عدد من المؤثرات البسيطة والواضحة على المستوى الكمي والنقدي والعددي، فضلا عن المؤثرات المعقدة المتمثلة بنتائج البرنامج أو السياسة العامة، وبتقديم نوعية الخدمة المطلوبة، وكيفية توصيلها للمستفيدين، ما يدلل على ان الافتراض الأساسي في عملية تقويم آثار البرنامج أو السياسة العامة، يعتمد بالأساس على أهداف البرنامج أو السياسة ذاتها، أي

الحكم على النتائج من خلال ما تم إعلانه من أهداف مسبقة. ويرتبط بأهداف السياسات العامة أو البرامج العامة الكثير من العمليات السياسية ذات الأبعاد المختلفة والمتفاوتة أحيانا، وقد تتسم بعض الأهداف فيها بالغموض أو بالعمومية الشديدة، لضمان اتفاق جميع الأطراف وكسب التأييد والدعم حولها[13].

وقد وضع (ماثيوكان Mathew Cann) مؤشرا لتقويم نجاح السياسة العامة، من خلال توضيح عناصر أساسية، تتعلق بالمجال الواسع الذي تغطيه جميع عمليات السياسة العامة، صنعا وتنفيذا وآثارا، وهي[14]:

1. الى أي مدى تتعامل السياسة العامة مع المشكلات المجتمعية، ومع القواعد المنظمة لها بشكل شمولي مترابط؟
2. إلى أي مدى تسهم تلك السياسة العامة في التشجيع على تغيير السلوك الفردي والجماعي؟
3. إلى أي مدى تتمكن السياسة العامة من استخدام آليات استراتيجية فاعلة وعقلانية، في سبيل تحقيق الالتزام التام بها؟
4. إلى أي مدى يمكن ان يسهم الالتزام بهذه السياسة العامة، في تعاظم الفرصة لتنفيذها؟
5. إلى أي مدى يمكن ان تسفر هذه السياسة العامة عن تحقيق النتائج المرجوة لها؟

ان كل ذلك، ومن خلال التأكيد على تقويم اثر السياسة العامة، يعتبر محاولة موضوعية، في سبيل تجنب الاعتقاد الشائع، بأنه بمجرد إصدار قرار معين وإنفاق المال المخصص، لابد أن يتحقق الغرض المطلوب من ذلك القرار، بمعنى ان المجتمع سيشعر بآثاره دون شك. غير ان الحقيقة أثبتت بطلان مثل هذا الاعتقاد، لأن الواقع الذي أكد الحاجة المستمرة للتقدير السليم للآثار الفعلية للسياسة العامة، هو الذي صار يطغى على سبل التحليل الموضوعي للسياسة العامة ولترسيخ عملية تقويمها بشكل فاعل وعملي[15].

ثالثا: الجهات التي تتولى عملية تقويم السياسة العامة

لقد اشرنا فيما سبق، وضمن أكثر من مكان، إلى ان السياسة العامة تتخذ أسلوبا ترابطيا في عملياتها وأنشطتها، وتتفاعل فيها المعطيات تفاعلا دائريا، ما يدفع إلى التأكيد مجددا:

- أن السياسة العامة قد تصنع كما تدار، وتدار كما تصنع.

- وأن السياسة العامة تتطلب ربطا لجميع عملياتها، أثناء التحويل.
- وبالتالي فإن التقويم للسياسة العامـة، ينبغـي أن يكـون تقويمـا مـستوعبا لهـا، في إطـار شمولي كميا ونوعيا، ومتلازما فيها ضمن جميع مراحلها وعملياتها وأنشطتها.

وهذا كله يضع القارئ والمعني والباحث في السياسة العامة، أمـام قناعـة جازمـة إزاء وحدة العلاقة والمهمة والمسؤولية، التي تجمع بين صانعي السياسة العامـة ومنفـذيها وكـذلك مقوميها، حيث إنه، واستفادة من الرابطة الدائرية، يكون التقـويم هـو الآخـر مـن مـسؤولية الجهات التي تصنع السياسة العامة، وأيضا الجهات التي تقوم بتنفيذها، سـواء علـى المـستوى الرسمي أو غير الرسمي، تبعا لنوع العلاقة التي تجمـع بـين الجهـة وبـين موضـوع الـسياسة العامة.

وعليه، فيمكن بيان تلك الجهات الأساسية التي تتولى عملية تقـويم الـسياسة العامـة، من خلال ما يأتي[16]:

1. التقويم من قبل صانعي السياسة العامة

حيث يتـولى صـانعو الـسياسة العامـة، ومـن خـلال إشـغالهم لمـواقعهم الرسميـة في الحكومة، تقويم السياسة العامة، إرضـاء لنـاخبيهم كمـا في الأنظمـة الـسياسية الديمقراطيـة، فيتوقعون انسياب التغذية الراجعة إليهم من مجموعات الدوائر الانتخابيـة، ويتعرفـون علـى آرائهم إزاء برامج السياسة العامة القائمة. وفي مثل هذه الحالة، فإن شكل التقويم، يكون من خلال مراقبة صانعي السياسة العامة لمواقف الدوائر الانتخابية تجاه البرنـامج، بحيـث يـصبح المعيار أو المقياس في تقويم أي برنامج، هو شيوعه أو عدم شـيوعه بـين جماعـات النـاخبين، على أساس القبول أو الرفض. ومثل هـذه الطريقـة في التقـويم، قـد تخفـق في التعامـل مـع السياسات العامة الأخرى غير المباشرة، التي تكون معطياتها غير مدركة أو ملموسة، وبالتالي فإن هذا الأسلوب، يجسد نمط الرقابة غير الرسمية، الذي من شأنه ان يـدعم الحكومـة كمـا يدعم رجال البرلمان، من خلال إمكانيـة خلـق مـا يعـرف (بالاتـصال الانتخـابي Electoral Connection) الذي يجعل أعضاء البرلمان مهتمين بالمحافظة على وظائفهم مـن خـلال إعـادة الانتخاب في المستقبل.

وفضلا عن التغذية الراجعة من جهة الناخبين باتجاه صـانعي الـسياسة، فـإن التقـويم يتبلور أيضا، من خلال ما تنشره الصحف والأجهزة الإذاعية والمرئيـة، وشـكاوى المـوظفين والناس، وحتى الشائعات، وكذلك نتائج البحوث الاجتماعية، وجميعها تمثل تغذيـة راجعـة

غير منتظمة، تسهم في جعل صانعي السياسة العامة يكتسبون انطباعات أولية وتقويمات غير رسمية، حول نجاح أو فشل البرامج الحكومية، بالشكل الذي يدفع هؤلاء الصناع نحو التصرف اللازم في نهاية الأمر، استجابة لمجمل المعايير والمقاييس السياسية، التي يقتضيها الفعل المطلوب.

2. **التقويم من قبل منفذي السياسة العامة**

حيث يتولى أيضا منفذو السياسة العامة التقويم، من منطلق ان سمعتهم أو مستقبلهم مرتبط بنجاح البرامج التي يقومون على إدارتها، والحرص على كسب التأييد لهم من قبل صانعي السياسة ودعمهم للبرامج التنفيذية. وهذا الأسلوب في التقويم هو الآخر يعمل على تقوية صانعي السياسة من جهة، وعلى تقوية منفذيها من جهة أخرى، ويمثل في النهاية توجها سياسيا، حيث يقوم منفذو السياسة بمحاولة ضبط أو تشكيل المعلومات التي سيتلقاها صانعو السياسة العامة حول البرامج التنفيذية، عبر الوسائل الآتية:

أ. إرسال المعلومات الانتقائية التي تسلط الضوء الأكثر تفضيلا حول أدائهم.

ب. تفعيل برنامج الذين يؤيدون العمل في ضوء ادعاءات صانعي السياسة.

ج. استخدام موارد البرنامج، في سبيل توسيع قاعدة المجموعات المستفيدة، وكذلك الجماعات الأخرى العامة، في سبيل تحركهم للحصول على دعم أو تأييد إضافي لبرامج أخرى جديدة.

وفي إطار هذا التقويم، فإن الأسلوب المعتمد عند منفذي السياسة العامة يتركز حول كفاءة البرنامج التنفيذي وفاعليته، في إقناع صانعي السياسة العامة، بأنه برنامج قوي ومؤثر، كجزء من المحاباة السياسية، التي تتطلبها البرامج التنفيذية، التي تنطوي على فائدة للجماعات المعنية.

وقد يكون منفذو البرامج مهتمين بمنافذ متعددة لضمان التغذية الراجعة لهم، تتضمن الاتصالات مع صناع السياسة العامة، ومع المشاركين الآخرين بمحيط التنفيذ كالموظفين المحليين والجماعات المؤثرة والأفراد العامين الفاعلين وغيرهم.

هذا ومما يلاحظ على الجهتين (الصانعين والمنفذين) للسياسة العامة، في التقويم، أن كليهما مهتمان بصيانة وتقوية مراكزهم وسلطاتهم وبرامجهم، وأنهما يميلان نحو التمسك بوجهة نظر دفاعية Defensive Perspective، تجاه عملية التقويم، ويتبنون استراتيجيات مصممة لغرض تجنيبهم التوجهات الناقدة لأدائهم وانجازاتهم.

3. **التقويم من قبل المقومين المتخصصين**

حيث يتولى عدد من الأشخاص الذين يتقاضون دخلا أو جزءا من دخلهم، مقابل قيامهم بإجراء التقويم الرسمي والمنهجي للسياسة العامة، وفي الغالب يكون هؤلاء هم أنفسهم صانعي السياسة العامة أو من الذين يعملون بالأجهزة الإدارية العامة والمنظمات التنفيذية، عن طريق تكليفهم من قبل الجهات العليا بإجراء التقويم، في ضوء مهاراتهم وخبراتهم المعروفة، فعلى الرغم من انتشار الأبعاد السياسية في عملية التقويم، حيث لا يمكن أحيانا النظر إلى التقويم على انه عملية غير سياسية، في ظل الظروف المختلفة والأوضاع المتعددة المحيطة بالسياسة العامة، إلا انه مع ذلك يمكن اعتبار عملية التقويم بوصفها نشاطا موضوعيا يمكن القيام به من قبل أناس متخصصين، يحتمل ان يكون لديهم قدر أقل من المراهنات السياسية في عملية التقويم، لكونهم يتعاملون بموضوعية وبمنهجية فنية وتقنية أثناء توليهم لمسؤوليات التقويم للسياسة العامة، بالشكل الذي يؤدي إلى تقديم نتائج عملية صادقة ومشروعة، على الرغم من سعيهم أيضا لحو المحافظة على سمعتهم المهنية، والعمل على زيادة فرص الاعتماد عليهم في تقويم برامج السياسات العامة المستقبلية والأخرى اللاحقة ويتوجب على المقيمين وهم يسعون إلى تحقيق أهدافهم، تلبية عدد من المتطلبات الأساسية، والتي قد يكون بعضها مفروضا عليهم من قبل صانعي السياسة العامة أو منفذيها، كجزء من الاستجابة وتبادل المصلحة، وبما يوفر للمقومين دعما لغرض استجابة صانعي السياسة ومنفذيها لعملهم كمقومين تقنيين.

كما يجب إيلاء الاهتمام، إلى أن صانعي السياسة العامة ومنفذيها، سوف يؤيدون عمل المقومين التقنيين، حينما يدركون بأن المتطلبات الآتية قد تمت تلبيتها جيدا، وهي:

- عندما تكون أهداف صانعي السياسة، قد وضعت بدقة من قبل المقومين التقنيين.
- عندما يتم قياس درجة انجاز تلك الأهداف بشكل موضوعي.
- عندما تتم بلورة الاستنتاجات بأسلوب يدلل على وضوح أهداف صانعي السياسة، فيما يتعلق بانجازات البرنامج.

وفي مثل هذه المتطلبات الأساسية، وفي سبيل تلبيتها بصورة مرضية، ينبغي على عملية التقويم التقني ما يأتي:

- ان تكون أهداف السياسة العامة موضوعة بشكل واضح.
- ان تكون هذه الأهداف دقيقة بما يكفي لتكون قابلة للقياس.

- ان تكون الأنشطة التنفيذية والتطبيقية موجهة نحو تحقيق هذه الأهداف.
- ان تكون القياسات الموضوعة والمستخدمة ذات قدرة على ربط الأنشطة التنفيذية بالأهداف المطلوبة.
- ان تكون المعلومات الضرورية متوفرة في سبيل التأكيد على صحة هذه القياسات.

ومما تقدم يتضح ان التقويم التقني كثير المتطلبات، فهو يمثل مهمة نظامية مصممة لتقدير برامج معينة في إطار موضوعي، وإذا ما وجدت محاباة محتملة في عمل المقومين التقنيين، فإنها تعزى إلى كون المقومين في الحقيقة يتوجب عليهم القيام بحل مشكلتين محتملتين هما:

الأولى: انه يتوجب عليهم ان يكونوا قادرين على تطوير القدرات والكفاءات المنهجية القابلة للتطوير، ليتسنى لهم القيام بتقويم البرامج بوسائل كمية قابلة للقياس الموضوعي.

الثانية: انه يتوجب عليهم ان يكونوا قادرين على مقاومة الضغط السياسي من قبل صانعي السياسة العامة ومنفذيها، والذين من المحتمل جدا ان يقوموا بمحاولة التأثير على عملهم التقويمي.

رابعا: أنواع التقويم في السياسة العامة

تتعدد اتجاهات ونوعيات التقويم في السياسة العامة، في ضوء اختلاف الأهداف بالنسبة للعملية التقويمية، وتبعا لدرجة التركيز في عملياتها وفي أنشطتها، حيث يمكن أن تركز عملية التقويم على أهداف البرنامج أو على تكاليفه أو على نتائجه، كما يمكن أن تركز عملية التقويم على الطابع الإداري ومستوياته، وكذلك على العملية التقويمية ذاتها. وفيما يأتي نوضح أهم أنواع التقويم في السياسة العامة[17]:

1. التقويم المتقدم أو تقويم السياسة العامة

وهذا النوع هو الذي يُعنى بدراسة الجدوى قبل اتخاذ القرار، ويمثل منطلقا أوليا في سبيل إعطاء الضوء الأخضر للمباشرة ببدء العمل بالبرنامج الجديد، ويمثل أيضا هذا التقويم الإعداد للسياسة العامة والأداة الارتكازية في التخطيط اللازم لها، لغرض الحصول على المعلومات اللازمة ضمن مستوى صنع السياسة العامة.

2. **التقويم الاستراتيجي**

وهو النوع الأدنى من سابقه في عملية التقويم، والذي يمكن اعتماده في سبيل تحديد فاعلية التنفيذ، ومساعدة مدراء البرامج لإدخال التعديلات والتحسينات الضرورية لتنفيذ البرنامج، وردم الفجوة بين الأداء والتخطيط وربط النظرية بالتطبيق، وإجراء التقويمات الشاملة للبرنامج في ضوء مؤثرات الكفاءة والفاعلية.

3. **تقويم عمليات تنفيذ البرنامج**

وهو النوع الذي يمكن ان يتم بصورة مستقلة أو مشتركة مع غيره من أنواع التقويم الأخرى. ويتركز على تحليل العمليات التنفيذية للبرنامج من حيث الاستراتيجية، وعمليات التشغيل، والتكاليف، والتداخلات بين المستفيدين من البرنامج ومنفذي هذا البرنامج، بما يضمن تطوير أو تحسين تلك العمليات.

وفي حال اشتراك هذا النوع مع غيره من أنواع التقويم الأخرى، وبالأخص التقويم المتعلق بالكفاءة والفاعلية، فإنه سيعتمد لأجل تحقيق هدفين مهمين هما:

- لمساعدة المقوم في تحديد خطة لتصميم التقويم للفاعلية والكفاءة.
- لمساعدة المقوم في توضيح النتائج التي توصل إليها تقويم الفاعلية والكفاءة.

وأن هذا النوع من التقويم يهتم كثيرا بتقويم المدخلات المادية والبشرية التي يحتاج إليها البرنامج التنفيذي.

4. **تقويم الفاعلية**

وهذا النوع الذي يتضمن التقويم في سبيل معرفة قدرة البرنامج على تحقيقه لأهدافه الأساسية التي أقيم من اجلها، حيث يمكن تحديد فاعلية برنامج السياسة العامة، من خلال الأهداف المتحققة وما يترتب عنها من المنافع والفوائد[18].

5. **تقويم الكفاءة**

وهو النوع الذي يُعنى بتقويم الدرجة التي تحافظ فيها أية سياسة عامة أو برنامج، على اقل نفقة ممكنة، كمؤشر اقتصادي يتفق ومنطق تقديم الخدمات العامة التي تضطلع بها برامج السياسات العامة الحكومية في الوسط الاجتماعي[19].

6. **تقويم النتائج**

وهو النوع الذي يعنى بقياس النتائج وآثار البرنامج السلبية أو الايجابية، على مجموعة المستفيدين من ذلك البرنامج، وكشف المؤثرات والمسببات المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار والنتائج الناجمة عن البرنامج[20].

خامسا: معايير التقويم في السياسة العامة

إن المعايير التي يمكن تبنيها في عملية التقويم للسياسة العامة، عديدة ومتنوعة، وتتجسد أصلا في تلك الأنواع المختلفة للتقويم، حيث إن أغلب الدراسات التي اهتمت بهذا الموضوع، لم تعتمد في عملية التقويم على معيار واحد أو مقياس محدد بذاته، وإنما على مجموعة معايير متلازمة، بما يضمن لها استيعابا كليا وشموليا لتقويم برامج السياسة العامة، وبالتالي يجعلها دراسة موضوعية تأخذ بتعددية الأسباب، واختلاف الحالات والظواهر التي ترتبط وتتعلق بالسياسة العامة.

فقد قدم (ادوارد سوشمان Edward Suchman) المعايير الخمسة الآتية، في سبيل تقويم نجاح أو فشل البرنامج القائم، ضمن مجال الخدمة العامة[21]:

1. **الجهد Effort**، الذي يتمثل بكمية ونوعية الأنشطة والعمليات اللازمة التي تتطلبها المدخلات وبرمجتها وتنظيمها.
2. **الانجاز Performance**، الذي يمثل الأداء والنتائج المتحققة عن ذلك الجهد. وينبغي أن يفوق الانجاز أو الأداء مستوى الجهد.
3. **الكفاية Adequacy**، التي تمثل درجة الأداء الكلي للبرنامج، في ضوء الحاجة الكمية والكلية لها.
4. **الكفاءة Efficiency**، التي تمثل تقويم الطرق والخيارات البديلة في ضوء مفهوم النفقة وعلى أساس منها.
5. **العملية Process**، التي تمثل آلية عمل البرنامج أو عدم عمله، ولماذا؟ وتتضمن الاهتمام بدراسة المحاور الآتية[22]:
   أ. تحديد الملامح الخفية للبرنامج التي تحدد فاعليته.
   ب. تحليل تباين الفاعلية لدى الناس الذين يسعى البرنامج إلى خدمتهم.
   ج. تحديد الظروف المحيطة والمصاحبة للتشغيل الأفضل للبرنامج.

د. تحديد نطاق وإمكانية التأثيرات المصاحبة للبرنامج.

كما أن (جيروم مورفي Jerome Murphy)، طرح صيغة هامة في تقويم البرنامج للسياسة العامة، من خلال أسئلة مترابطة تدور حول ما يأتي[23]:

- حول عمليات البرنامج مثل:
  - كيف يعمل البرنامج؟
  - ماذا سيحدث في الحقيقة العملية والواقع الفعلي؟
- حول تحسين البرنامج مثل:
  - ما الذي يفسر المشكلات؟
  - هل ثمة بدائل أفضل لذلك؟
- حول النتائج المرتبطة بالهدف الذي يتضمنه البرنامج مثل:
  - هل البرنامج يسير في إطار قانوني؟
  - هل البرنامج يفي بأهدافه ومتطلباته؟

وقد عزز (مورفي) صيغته في التقويم بمجموعة أفكار أساسية، من أهمها:

أ. ان البرنامج يقوم من حيث النتائج المرتبطة بالهدف، بناء على حقيقة أهداف البرنامج، كما يتضح من خلال المصدرين الآتيين:

- الوثيقة أو الوثائق التشريعية المنظمة للبرنامج.
- الأهداف التي حققها البرنامج في ضوء خبرة التنفيذ.

ب. ان الحكم على نجاح البرنامج، يتم من خلال ظروف البرنامج ذاته، وليس من خلال المعيار الخارجي أو ما يسعى له المستفيدون ويتوقعونه فحسب.

ج. يعتمد تقويم تشغيل البرنامج على أبعاد خمسة، هي:

- وضع البرنامج التنظيمي والسياسي.
- الملامح الأساسية للبرنامج من حيث كيفية عمله.
- الأفراد والمؤسسات الأساسية في البرنامج.
- تطور البرنامج.
- الممارسات المقبولة للبرنامج، فضلا عن الممارسات الفاعلة فيه.

د. ينبغي للتقويم ان يهدف إلى تطوير البرنامج ومعالجة أسباب الخطأ فيه.

وقدم (ناكامورا وزميله سمالود) خمسة معايير، يمكن اعتمادها في إجراء عملية تقويم السياسة العامة، ضمن إطار توفيقي يجمع بين قياس المنطلقات الكمية والنوعية، لكل من مخرجات السياسة العامة، ونتائجها وآثارها، وهي[24]:

أ. معيار استيعاب هدف السياسة العامة.

ب. معيار الكفاءة.

ج. معيار رضا الناخبين.

د. معيار مسؤولية التابعين.

ه. معيار صيانة النظام السياسي والحكومي.

وتوسع (سابرو Sapru) وطرح مجموعة معايير في عملية تقويم السياسة العامة، مماثلة للمعايير التي أشرنا إليها، وجاءت أيضا وفق الترتيب للمعايير التي طرحها (وليم دان William Dunn) من حيث اشتمالها على المضامين والمعطيات، وهي[25]:

1. **الفاعلية**: من حيث القدرة على تحقيق النتائج.
2. **الكفاءة**: من حيث قدرة الجهد على تحقيق النتائج.
3. **الكفاية**: من حيث قدرة الإمكانيات على تحقيق النتائج وحل المشكلات.
4. **العدالة**: من حيث التوزيع العادل للكلف والمنافع بين مختلف الجماعات.
5. **المسؤولية**: من حيث قدرة نتائج السياسة على إشباع الحاجات ودعم قيم الجماعات المعنية بها.
6. **الملاءمة**: من حيث النتائج المرغوبة بصورة موضوعية وفعلية وقيمة فضلى.

هذا وإن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تستخدم ثلاثة معايير أساسية، في عملية تقويم برامجها، وهي[26]:

1. **الفاعلية**: من خلال ما تستهدفه المخرجات والأغراض التي تحققت، ثم تحديد أسباب النجاح أو الفشل.

2. **الأهمية**: من خلال معرفة ما إذا كان سيسهم تحقيق الأهداف في التنمية الاقتصادية، وفي تعزيز أغراض البرنامج أو المشروع؟ وما هي مزايا النشاط فيما يتعلق بالبدائل الممكنة؟ وما هي الآثار الجانبية المترتبة عن ذلك؟
3. **الكفاءة**: من خلال معرفة ما إذا كانت العوائد تبرر التكاليف؟ وهل هناك وسائل أكثر كفاءة يمكن أن تحقق نفس الأهداف والأغراض؟

ويحدد الدكتور (عامر الكبيسي) مؤشرات عددية في عملية التقويم للبرامج العامة، فضلا عن عدد من المعايير في التقويم، وحسبما يأتي[27]:

بالنسبة للمؤشرات، فإنها تتمثل على النحو الآتي:

1. مدى تحقق الأهداف.
2. مدى الترشيد في النفقات.
3. نسب التنفيذ للخطط والبرامج.
4. مدى الرضا والارتياح لدى العاملين والمتعاملين مع المنظمة الإدارية.
5. مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة.
6. مدى قياس المخرجات نسبة إلى قياس النتائج أو المعطيات.
7. حجم الموارد والعوائد الداخلية المتحققة.
8. نسب المؤشرات الحضارية والاعتبارية.

أما بالنسبة لمعايير التقويم فهي:

1. المخرجات، بوصفها تمثل حجم الوحدات المنتجة.
2. العائدات، بوصفها النتائج التي تمثل نوعية وفاعلية الإنتاج، ودرجة تحقق المتوقع والرضا عنه.
3. عائدات البرنامج، بوصفها تمثل التحقق الفاعل للعوائد المرغوبة.
4. عائدات السياسة، بوصفها تمثل فاعلية السياسات في تحقيق الأهداف الأساسية.
5. كفاءة البرنامج، بوصفها كلفة الوحدة المنتجة من المخرجات المتحققة.
6. فاعلية البرنامج، بوصفها الدرجة التي يحقق فيها البرنامج العوائد المرغوبة.

سادسا: المستلزمات الإجرائية في عملية تقويم السياسة العامة

تتطلب عملية تقويم السياسة العامة، بضعة مستلزمات عملية وإجرائية في سبيل القيام بها على نحو حسن وتأديتها للغرض المطلوب منها، إزاء التعامل وتقدير البرامج العامة التي تجسد مهمة السياسات العامة. وذلك من خلال ما يأتي[28]:

1. متطلبات عملية التقويم

وهذه تتمثل بالمراحل اللازمة التي تتكون منها عملية التقويم وهي:

أ. تحديد احتياجات واهتمامات صانع السياسة أو إدارة البرنامج في عملية التقويم، من قبل المضطلعين بعملية التقويم (المحللين أو المقومين).

ب. تحديد طبيعة المشكلة ونطاقها، التي تقصدها عملية التقويم.

ج. تحديد أهداف البرنامج المراد تقويمه.

د. تطوير المعايير والمقاييس الشاملة لغرض قياس أهداف البرنامج الخاضع للتقويم، مثل معايير الأداء الاقتصادية، والفاعلية، والكفاءة، وغيرها.

2. إدارة عملية التقويم والمباشرة بتنفيذها والتأكد من جدواها

وهذه تجسيد لجوهر العملية الإدارية بمختلف أبعادها التخطيطية والتنظيمية والرقابية، حيث لابد للمسؤول من القيام بالأنشطة التحضيرية لغرض تنفيذ العملية التقويمية، وحسبما يأتي:

أ. تحضير خطة الدراسة التقويمية، من حيث غاياتها وأهدافها وطبيعة المشكلة، والإجراءات المستخدمة والأساليب التي ستوظف، من خلال إطار زمني محدد لبدء عملية التقويم ولانتهائها.

ب. اختيار فريق المقومين والأساليب والوسائل والمعايير التي سوف يتم استخدامها في عملية التقويم بشكل جيد وفاعل ومدروس.

ج. تحديد الأطر والإجراءات الإدارية والتنظيمية المعبرة عن نشاطات عملية التقويم، من خلال المعلومات والاتصالات والمتابعة وانسياب التقارير، ودعم الإدارة لغرض التجاوب مع نتائج التقويم.

د. تنفيذ عملية التقويم، من خلال تحديد المسؤوليات وتوزيع المهام، وجدولة الخطوات التقويمية في إطار الجدولة الزمنية والالتزام باللوائح والتعليمات الداخلية وعقد اللقاءات الدورية والاجتماعات والمناقشات إزاء المتحقق من التقويم.

ه. تقويم التقويم، من خلال معرفة المسؤول عن التقويم لأهداف العملية التقويمية ذاتها، ودرجة حاجتها للموارد والإمكانيات المادية والتقنية والبشرية، وتحديد نوعيات المعايير والمقاييس الكفؤة والفاعلة في قياس برنامج التقويم والتيقن من جدوى أعمال فريق التقويم ومن عملية التقويم في قدرتها على تحقيق أهدافها التقويمية.

سابعا: مظاهر أداء عملية التقويم في السياسة العامة

ان أداء عملية التقويم في السياسة العامة، يتم من خلال جهات وطرق عديدة ومختلفة، حيث يمكن أن يأخذ التقويم شكلا دوريا وبصورة منتظمة، وقد يكون أحيانا طارئا ومفاجئا، وأيضا قد يكون ذا صفة مؤسسية متمثلا بأجهزة ذات اختصاص رسمي واضح، كما يمكن ان يكون التقويم لا رسميا دون إطار رسمي أو مؤسسي. وقد أوضح (اندرسون) مظاهر وأشكال التقويم للسياسة العامة، ضمن إطارها الرسمي والمؤسسي، بوصفها الأكثر فاعلية وحضورا في عملية التقويم، وحسبما يأتي[29]:

1. **الإشراف او المراجعة البرلمانية Congressional Oversight**

حيث يمكن ان يصار إلى تقويم السياسات العامة، من خلال قيام أعضاء البرلمان بالمهمة الرقابية والإشرافية على تطبيقات الإدارة العامة وعمليات تنفيذ القوانين الصادرة، واستلام المعلومات الراجعة حول الأداء التنفيذي، فضلا عن اعتماد التقنيات والأساليب المتعددة، التي من شأنها ترسيخ عملية تقويم السياسة العامة، ضمن المستوى البرلماني مثل: حالات تبني عضو البرلمان لمطاليب الناخبين، ولجان التحقيق والاستجواب، ودراسات اللجان الاختصاصية والفنية، والمصادقة على التعيينات الرئاسية، وعمليات التوزيع والمصادقة على الموازنة.

2. **مكتب المحاسبة العام General Accounting Office**

حيث يمكن أن يتجسد التقويم من خلال المكاتب أو الإدارات أو الأجهزة المركزية العامة، التي تبحث في سلامة الأداء المالي والبراجي للمؤسسات والدوائر العامة، من خلال إجراء التقويم المتخصص، في ضوء مقارنات الكلفة مع العوائد، وتقديم الملاحظات والمقترحات اللازمة للبرلمان في سبيل تبني منطلقاتها إزاء البرامج والمشروعات القائمة.

3. المجالس الرئاسية Presidential Commissions

فقد تمثل المجالس الرئاسية وسيلة جيدة لتقويم السياسات العامة وللتحقق منها ومتابعة أنشطتها. وفي الغالب، يكون تقويم هذه المجالس معبرا ومجسدا للأولويات التي تمثل سياسات رئيس الدولة أو الحكومة.

4. الإدارات الحكومية Administrative Agencies

حيث تقوم الإدارات الحكومية العامة بتقويم برامجها ذاتيا أو من خلال توجيهات خارجية عليا، بما يضمن لها التوصل إلى محاولات ايجابية لترشيد عملية صنع واتخاذ القرارات في الإدارة العامة وبلوغ الأهداف في البرامج الحكومية، في إطار تقليل الكلفة ورفع العائد والفائدة، حيث يتجلى ذلك من خلال التقويم المتحقق بفعل الاستخدامات الآتية للأنظمة مثل:

- نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS).
- الإدارة بالأهداف (MBO).
- موازنة الأساس الصفري (ZBB).

وفي ضوء ذلك تقوم الإدارات الحكومية بعملها بناء على المعلومات التي تطلبها منها الجهات العليا أو البرلمان، والتي ينبغي تغطيتها من قبل الإدارات عند قيامها بمهمة تقويم برامجها، من خلال تغطيتها للجوانب والأمور الآتية:

- وصف الأهداف المحددة لكل برنامج أو المشاكل التي يراد حلها من خلاله.
- تقويم البدائل المتاحة في سبيل تحقيق الأهداف بصورة فعلية وعملية.
- التعريف بالأفراد أو الجماعات التي تنتفع من البرنامج، وبيان نوع وعمق المنفعة المتحصلة.
- تحديد الآثار الاقتصادية للبرامج المقدمة في تعزيز الاقتصاد الوطني وتفعيل التنمية الاقتصادية وتذليل مشكلاتها ومعيقاتها.
- العمل على تمكين البرلمان من تقويم البرنامج لأجل تحديد موقفه المستقبلي منه ومن الإدارة الحكومية المضطلعة به.

إن تلك الجهات الرسمية، وهي تتولى مهمة أداء عملية التقويم للسياسة العامة، ضمن إطارها الرسمي، لا يمنع من حصول تفاعل بينها وبين الجهات الأخرى الفاعلة ضمن الإطار

اللارسمي، في سبيل تنضيج عملية التقويم وبلوغ مقاصدها على أفضل وجه، حيث يمكن ان يستفاد من التقويم الحاصل للسياسة العامة خارج إطار الحكومة، مثلما هو حاصل عبر وسائل الصحافة والإذاعة والإعلام، والنشاط البحثي والعلمي للأكاديميين الجامعيين، ودوائر البحث العلمي ذات الطبيعة الخاصة، والمعاهد الحضارية والتخطيطية، وجماعات المصالح والضغط، ومثل جماعة (رالف نادر Ralhp Nader) وموقفها من سياسة حماية المستهلكين في أمريكا، وهناك الأحزاب السياسية، والرأي العام، وجميعها يمكن أن تقدم موقفا تقويميا إزاء برامج السياسة العامة الحاصلة في المجتمع.

كما يمكن الاستفادة من معطيات السلوكيات المتعلقة بأخلاقيات الوظائف العامة، والدعوة إلى الالتزام بروح المواطنة الصالحة والحفاظ على المال العام، وإدانة ظواهر الرشوة والمحسوبية والفساد، في سبيل إيجاد قاعدة شمولية للتقويم. ويندرج ضمن هذا السياق الجيد، دعم عملية تقويم السياسة العامة، من خلال الأنظمة الإدارية والرقابية التي تتمثل بالجهات أو الأنظمة الآتية، التي باتت تشكل رافدا من الروافد التي تستدعم بها عملية تقويم السياسة العامة برامجها وأنشطتها أو مشاريعها:

- نظام الامبودسمان Ombudsman، الذي يستند إلى المنطق العام للمجتمع وللتشريع المشروع، لأجل حماية العدالة وترسيخ سيادة القانون في الرقابة على أعمال الحكومة ومساءلة الموظفين المقصرين في تأديتهم لمهامهم الإدارية العامة، بالشكل الذي يقترب من تجسيد مفهوم (الحسبة أو المحتسب) في المنهج الإسلامي[30].
- نظام نفخ الصافرة Whistle Blowing، الذي يستند إلى الأطر غير الرسمية، مدعوما بالقيم الأخلاقية للموظفين الرسميين العاملين في الإدارات العامة والأجهزة البيروقراطية الحكومية، في تحملهم لمسؤولياتهم الوطنية والاستقامة الشخصية، التي تدفعهم للكشف عن السلوكيات المدانة وغير الأخلاقية في منظماتهم، والتي من شأنها إلحاق الضرر بأمن المجتمع وسلامة المنظمات، وصولا إلى وضع حد لها والقيام بالتطهير اللازم للتخلص منها[31].
- نظام الشفافية Transparency، الذي يستند إلى قيم النزاهة والمساءلة الفاعلة، بما يضمن احتواء حالات الفساد، والقيام بحملات إصلاحية للبرامج العامة وتنظيمات الحكومة وتعزيز سلطات أجهزة تطبيق القوانين، ودعم أعضاء المجتمع، وإزالة الشخصنة عن الحكومة[32].

وإلى جانب متطلبات المعلومات التي ينبغي توافرها في عملية التقويم السليم، فعلى أساس المستوى المنهجي، يمكن تبني مجموعة أساليب تحليلية- تقويمية للسياسة العامة، يمكن ان تتمثل أهمها بالأساليب الآتية[33]:

1. التقويم الصوري Pseudo Evaluation

ويمثل تبني الطريقة العملية في تقديم المعلومات الفعلية المستقرة والثابتة، حول نتائج السياسة العامة، دون الخوض أو الانغمار في تحديد قيمة وأبعاد وأهمية هذه النتائج بالنسبة للأفراد أو الجماعات أو المجتمع العام المعني بها. وفرضية هذا التقييم الصوري قائمة على أن قياس أهمية وقيمة النتائج، غير مثير للجدل، وهو أمر بديهي.

2. التقويم الرسمي Formal Evaluation

ويمثل تبني القيام بتقديم المعلومات انطلاقا من الافتراض الواقعي الذي يدلل بأن الأهداف الرسمية أو البرامج التي تضمنتها السياسة العامة، كما أُعلن عنها من قبل صانعي السياسة العامة، هي المقياس أو المعيار المناسب في قياس قيمه وأهمية نتائج السياسة العامة.

3. التقويم النظري للقرار Decision Theoretic Evaluation

ويمثل تبني القيام بتقديم المعلومات، من خلال شمولية العلاقة مع عدد كبير من المعنيين وذوي الشأن، بناء على الافتراض التحليلي في التقويم، الذي يدلل على ان الأهداف الرسمية للسياسة العامة المعلنة، لا تشكل إلا قيمة واحدة في عملية التقويم. وينبغي استيعاب الوحدات الأخرى ضمن عملية التقويم، وتخصيص الاعتبار الكافي لتقويم الأطراف الأخرى المشاركة بقدر ما، في صياغة وتنفيذ السياسة العامة، مثل: الموظفين التنفيذيين، جهات الإدارة الوسطى، المستفيدين من تنفيذ السياسة العامة مباشرة، المنظمات ذات الدور في التنفيذ، فضلا عن المجتمع ككل، ممن توجهت إليه السياسة العامة.

ثامنا: مشكلات تقويم السياسة العامة

تواجه دراسات تقويم السياسة العامة صعوبات متعددة. وقد أفرزت كثير من التجارب العملية في التقويم كمّا من القيود والمعيقات، التي تحول دون إجراء عملية التقويم الجيد للسياسة العامة. وفيما يأتي توضيح لأهم المشكلات التي تواجهها عملية تقويم السياسة العامة، في إطار تصنيفي بحسب طبيعة تلك المشكلات:

1. المشكلات المنهجية المندرجة في التقويم الفني والتخصصي

وهذه تتمثل بالصعوبات التي تحول دون قيام المقومين بإجراء التقويم الموضوعي، وهي[34]:

أ. صعوبة تحديد أهداف البرنامج، من قبل صانعي السياسة، ما يجعله عرضة لتفسيرات المقومين ولاختلاف وجهات النظر لاحقا، وقد يؤدي ذلك إلى تعقيد مهمة المقومين، والوقوف موقف الشك والحيرة إزاء ما يريده صناع السياسة العامة.

ب. صعوبة وصف أنشطة البرنامج بلغة الأهداف، باعتبار ان البرنامج يمثل جهدا مركزا ومنظما يكرس في الأساس لتحقيق أهداف معينة، بحسب المنطق العلمي للتقويم ولفهم المقصود من مصطلح البرنامج. وبخلاف هذا الاتساق تبرز الصعوبة، حينما تصبح أهداف البرنامج غامضة، وغير دقيقة، وتنعكس على عملية التنفيذ جاعلة منه في حالة من التبعثر واللانظام، حيث يسفر عن ذلك قيام حالات فشل متعددة مثل:

- عدم ملائمة البرنامج المعد لتحقيق الأهداف.
- تبديد الأموال والموارد من قبل البرنامج بين الأهداف دون فائدة.
- الخروج عن الأهداف المقصودة إلى أخرى عرضية.
- كثير التغيير في تركيبة الأهداف ضمن البرنامج، ما يولد تشويشا وتضييعا للمقاصد المطلوبة.
- صعوبة تحديد المؤشرات حول أداء البرنامج، حيث إن التقويم التقني يحاول أن يقدم مؤشرات موضوعية صادقة بالإمكان تقديرها وعدها إزاء البرامج الحكومية، غير أن المشكلة تكمن في أن صانعي السياسة العامة قد لا يأخذون بها أحيانا، ما قد يحصل معه نزاع أو فجوة في التقويم بين المقومين من جهة وبين صناع السياسة العامة من جهة أخرى، بالشكل الذي يجعل الأمور والمواقف محسومة لصالح صناع السياسة العامة، على حساب موضوعية التقويم.
- صعوبة جمع المعلومات وتوفر المستلزمات ومصادر التحكم بها، حيث تسود النظرة باعتبار أن التقويم أو المقومين جهات خارجة عن الوسط الطبيعي للبرنامج، ما يدفع بالمنفذين إلى إخفاء المعلومات والسجلات والدعم المالي والاستفادة من الوقت وتوظيف نتائج الحاسوب، وحجبها عن المقومين، وبالتالي حرمانهم من المشاركة والتفاعل الايجابي، بما يجنب المنفذين حالات كشف الأخطاء المحتملة إزاء مهامهم،

وهناك أيضا نظرة سائدة لدى المسؤولين عن البرنامج وعن تنفيذه، بأن المعلومات التي يسيطرون عليها، ينبغي عدم تسريبها، لأنها تمثل مصدرا سياسيا، يجب المحافظة عليه بعيدا عن أنظار المقومين الخارجيين، وهذا الأمر بطبيعة الحال قد يستغل في تمرير معلومات خاطئة ومعكوسة، قد تقلب موازين التقويم رأسا على عقب.

2. المشكلات التقويمية المندرجة ضمن محيط البرنامج محل التقويم

وهذه تتمثل بما يأتي[35]:

أ. يواجه الشخص الذي يريد أن يقوم البرنامج العام، مشكلة في تحديد أو معرفة الأهداف المرجوة من ذلك البرنامج، فضلا عن مشكلة معرفة الجماعات التي يستهدفها ذلك البرنامج، وماهية الآثار المرغوبة؟ لكن الحكومة تميل نحو تبني أهداف متعددة لغرض حيازة رضا الجماعات المختلفة، وهذا كله يسمح لعملية التقويم التي تجري على السياسة العامة، بكشف الملابسات والتناقضات في السياسة العامة، والتي قد تدفع نحو إعادة النظر في الأهداف الاجتماعية الأساسية. وقد يؤدي ذلك إلى تعاظم التصادم السياسي، في الوقت الذي يبدو فيه معلوما أن الإدارات الحكومية بشكل عام، تحاول تجنب التضارب أو التصادم، وبالتالي فإنها لا تحبذ الدراسات والأبحاث التقويمية التي تجرى على برامجها.

ب. العديد من البرامج والسياسات العامة لها قيم رمزية بشكل أساسي، وهي لا تؤدي إلى إحلال تغيرات ملموسة في حياة وأحوال المجموعات المتعاملة معها، بقدر ما تترك فيها شعورا بأن الحكومة مهتمة بقضايا تلك المجموعات. ومن هنا فإن الإدارات الحكومية لا ترحب بالدراسات التقويمية التي توصي نتائجها بأن جهودها -أي جهود الإدارات الحكومية- ليس لها تأثيرات ملموسة، وأنها عديمة الجدوى.

ج. الإدارات الحكومية لديها اهتمام قوي لإثبات أن برامجها تتمتع بالقدرة الايجابية في التأثير، ويسعى الإداريون وفق هذه النظرة إلى تقويم البرامج بالشكل الذي يؤكد ذلك الأثر الايجابي فيها. وبالمقابل سوف يعارض أولئك الإداريون دراسات التقويم المتناقضة أو تلك التي ستكون نتائجها مخالفة لنظرتهم أو قد تحدد قصور كفايتهم في الأداء.

د. تتطلب عملية تقويم البرامج أموالا وتسهيلات ووقتا وأشخاصا يعملون بانتظام وتفرغ ضمن العملية التقويمية، ومثل هذه الإمكانيات. تمثل تكلفة مقتطعة بالأساس من تخصيصات البرنامج الحكومي الذي سيخضع لعملية التقويم، مما قد لا يحبذه المعنيون أو

المسؤولون عن البرنامج، ويسعون في النهاية إلى إفراغ التقويم من محتواه أو إبعاده عن البرنامج نهائيا.

3. المشكلات التقويمية المندرجة في طبيعة السياسة العامة

وهذه تتمثل فيما يأتي[36]:

أ. صعوبة تفسير علاقات السبب بالنتيجة، إزاء التغيير الذي تحدثه السياسات العامة، خاصة ضمن مجالات القضايا الاجتماعية والأوضاع الاقتصادية المعقدة.

ب. صعوبة الحصول على المعلومات اليقينية والمؤكدة، ضمن مجال العلوم الاجتماعية والسياسية، نظرا لتعذر إجراء التقويم التجريبي، من خلال اعتماد جماعة الضبط، مثلما يحصل في العلوم الطبيعية، ما قد ينعكس على عدم التوصل إلى حقائق تفسر السلوك عند التعامل مع السياسة العامة وآثارها وبيئاتها المحيطة.

ج. حصول المقاومة الرسمية من قبل الإدارات الحكومية وعناصرها الوظيفية، إزاء محاولات التقويم الجاد والفاعل، خوفا من التعرض إلى إدانات وسوء الأداء الإداري في تنفيذ البرامج العامة.

د. صعوبة تجميع آثار السياسة العامة، نظرا لسعة اشتمالها على الأفراد والجماعات، وبالتالي تشتيت آثارها، ما يصعب علمية تقويمها.

4. المشكلات المتعلقة بنتائج التقويم

وهذه تتمثل بالمشكلات الآتية[37]:

أ. المحدودية في صدق نتائج التقويم، نظرا لتداخل كثير من الصعوبات السابقة في نطاق مهمة التقويم، مثل: صعوبة ترجمة الأهداف إلى معطيات قابلة للقياس، وتبعثر عمليات البرنامج، والصراعات الخفية بين المقومين ومدراء البرنامج، وغير ذلك مما ذكر.

ب. اتسام عملية التقويم بمحدودية المعطيات والمنفعة، من خلال تركيزها على المصداقية وعلى تصميم التجارب والنماذج بشكل متزايد، ضمن الأطر الفنية والتحليلية والتفسيرية، دون النظر في الإمكانية المجتمعية والتطبيقية لتلك النتائج المتوصل إليها، بما من شأنه مثلا مساندة صانعي القرار ودعمهم.

ج. تواجه نتائج التقويم في الغالب معارضة، بسبب عدم توافقها مع المعتقدات الإدارية والسياسية، ما يولد ضعف الاستجابة السليمة لتلك النتائج نتيجة عدم الكفاءة الإدارية.

د. ان كثيرا من معالجات عملية التقويم، لا تستوعب العملية المعقدة في صنع القرار للسياسة العامة، وكذلك في صنع القرار داخل البرنامج الإداري، بسبب الفهم المحدود لعملية التقويم إزاء مبررات التشغيل التنظيمي وحركة الأنشطة الإدارية، وهذا كله يجعل من عملية تقويم السياسة العامة غير مؤثرة وغير محققة للغايات التي أقيمت من أجلها.

5. **المشكلات المتعلقة بالبيئة والمحيط الخارجي**

وهذه تتمثل فيما يأتي[39]:

أ. حصول التداخل بين أكثر من منظمتين إداريتين تعنيان ببرنامج تنفيذ السياسة العامة، نظرا لتماثل بعض جوانب الأهداف لديهما.

ب. عدم توفر أو وجود الظروف البيئية والاستقرار والأمان بشكل يتيح للمنظمات الإدارية معرفة أحوالها وواقعها جيدا.

ج. عدم قدرة المنظمات على الحد من احتمالية وقوع الكوارث والأزمات، التي من شأنها عرقلة برامجها واختلاط الأوراق إزاء مستقبلها وموقفها من عملية تقويم السياسة العامة.

6. **المشكلات المتعلقة بالأبعاد الفلسفية لمضمون النفع العام والخدمة العامة**

حيث ان عملية التقويم، قد تواجه صعوبات في تقدير وقياس أداء برامج المنظمات الحكومية القائمة على تقديم الخدمات وما يتعلق بالمصلحة العامة، إذ أن تلك المنظمات الحكومية، تمول موازناتها العامة، من إيرادات الدولة، وهي بذلك لا تستخدم نفس المؤشرات المادية لقياس الكفاءة، من خلال الأرباح، لأن غالبية تلك المنظمات الحكومية العامة، أنشئت لغرض النهوض وتلبية الحاجات الأساسية للمجتمع، في ظل تصورات الدولة، دون مقابل مادي، وعليه، فإن التقويم سيكون على حجم النفقات بدلا من الأرباح، مثل استخدام كلفة الطالب المتخرج من الجامعة، لغرض قياس مدى الكفاءة الإدارية في توظيف الموارد وحسن استخدامها[39].

وهذا كله يترجم البعد الفلسفي للنظام السياسي، في ترجمة المبادئ والأفكار إلى عمليات وسلوكيات وممارسات. وينبغي على عمليات التقويم في إطار المفهوم العام، وفي إطار المصلحة العامة وتقديم الخدمات الاجتماعية، ان تراعي تلك الأبعاد وأن تمتلك الحاسية إزاء التعامل معها، وهو ما لم يتسنَّ لعملية التقويم استيعابه بعد، حيث يشكل البعد العام أو المصلحة العامة، تضاربا واسعا من التفسيرات وتعددا في وجهات النظر التقويمية نحوه، ما ينعكس كصعوبة فعلية ومشكلة مستمرة إزاء عملية التقويم للبرامج العامة والتعرف على جدواها وعلى آثارها التي قد تستغرق طويلا من الوقت.

7. **المشكلات المتعلقة بالجوانب الأخلاقية**

ان علمية التقويم تمثل عملا تخصصيا يصب في الإطار العام الذي تسعى له السياسة العامة، في سبيل تحقيقها للأهداف المطلوبة. ومثلما تنوء المؤسسات السياسية والمؤسسات الحكومية والمنظمات العامة والأجهزة البيروقراطية، في كثير من الأحيان بغياب النزاهة والموضوعية عن سلوكيات العاملين فيها، فإن عملية التقويم هي الأخرى عرضة لمثل تلك المشكلات الأخلاقية، على صعيد عناصرها وعملياتها، بحيث قد يكون التقويم غير نزيه ولا يتصف بالموضوعية أيضا.

فعلى الرغم من شيوع مدونة أخلاقيات الإدارة العامة، التي تتضمن مجموعة من المبادئ والقيم التوجيهية للمعنيين بالمهام والمسؤوليات الإدارية ذات العلاقة بالمصلحة العامة والنفع العام، بما يضمن الاستقامة في الوظيفة والأداء المهني والارتقاء به، من حيث السمعة والنزاهة والجدارة، فإن عملية التقويم لا تزال مغيبة عن الحضور، ضمن مسيرة السياسة العامة، فضلا عن كونها متغشية ببعض الممارسات والسلوكيات التي تتعارض مع منطلقات ومدونة أخلاقيات الإدارة العامة، التي تتركز على(40):

أ. عمق المسؤولية الذاتية.

ب. شيوع المسؤولية الأخلاقية.

ج. شيوع المسؤولية العامة.

د. ترسيخ المسؤولية المهنية.

ه. إبراز المسؤولية الوطنية.

و. إبراز المسؤولية الدولية.

حيث ان الخروقات لتلك المسؤوليات تبدو مستمرة، ضمن محيط السياسة العامة، وضمن محيط الإدارة العامة، وبالتالي ضمن عملية التقويم، وهو ما يشكل عائقا على الدوام أمام الانجازات الموضوعية، التي ينبغي ان تقوم عليها عملية تقويم السياسة العامة، وأنها تشكل قيودا وكوابح أخلاقية وكذلك سياسية، تظل على الدوام قائمة، برغم الحاجة الدائمة إلى ضرورة التخلص منها.

تاسعا: موقف عملية التقويم من آثار السياسة العامة

إن الواقع القائم لعلاقة السياسة العامة والإدارة العامة على حد سواء مع عملية التقويم، يتسم بالجفاء، إن لم نقل بالقطيعة، ما يعلن بالنتيجة حالة الصراع أو الخلاف بين ما هو ذاتي، ما تريده السياسة العامة أو الإدارة العامة، وبين ما هو موضوعي، ما يفترض بالتقويم بلوغه وإحلاله، وهو ما يريده المقوم وتسعى إليه عملية التقويم في ضوء المقاييس والمعايير المحايدة.

في ظل هذه الإشكالية، وفي ظل رغبة السياسة العامة والإدارة العامة بممارسته الضغط المتواصل من جانبها على عملية التقويم، وعلى تطويع محكّاتها ومعاييرها لأجل أن تتجاوب مع الإدارة السياسية والمتطلبات التنفيذية، فإن (اندرسون) يشير إلى تأكيد عملية التقويم التي ترى: بأن اغلب السياسات العامة، لا تحقق الأغراض التي خطط لها، وليس لها التأثير المطلوب والمرجو حيال المشكلات العامة. وبحسب وجهة النظر التقويمية، فإن أسباب ذلك ترجع إلى عوامل عديدة، تتسبب في إعاقة تحقيق السياسة العامة لأهدافها، وهي[41]:

1. عدم كفاية الموارد المخصصة للتعامل مع القضية المطلوب حلها، فبرامج الإسكان الشاملة لم تنجز إلا القدر المحدود من المساكن بسبب قلة الموارد اللازمة. مثلما هو حاصل في كثير من البلدان.
2. ان السياسات العامة قد تدار بطريقة سطحية تقلل من آثارها، حيث إن حالات التجاهل وعدم الاهتمام والمتابعة، وعدم الدعم المالي، كلها أسباب تدلل على جعل البرنامج محدود التأثير والعطاء.
3. ان أسباب المشكلات والقضايا العامة كثيرة ومتنوعة، وأن بعض السياسات العامة تنصب وتقوم لغرض معالجة سبب أو بعد واحد للأسباب، وتغفل الأسباب وأبعادها الأخرى، فمثلا برامج التدريب تسهم بمساعدة المتعطلين عن العمل ومن تنقصهم

الخبرات العملية المطلوبة، لكنها لا تؤدي إلى فائدة أو إعانة ذوي العاهات الدائمة، إلا ضمن نطاق محدود جدا.

4. يسهم الجمهور أحيانا بالتفاعل مع السياسات العامة، بطريقة تحد من تأثيرها ونتائجها، فسياسة السيطرة على المنتوج الزراعي، قد اضعف تأثيرها المزارع بسبب سعيه لمحو زيادة إنتاجه الزراعي، من خلال استخدامه للطرق الكيميائية وتوظيفه للمحاولات العلمية والأساليب التقنية، بالشكل الذي يعزز من زيادة حجم الفائض ويقلل من تأثير السياسة العامة المعنية بتقليله.

5. لبعض السياسات العامة أهداف متعارضة وغير متداعمة مع بعضها البعض، ما يجعل تحقيق بعضها متأتيا على حساب عدم تحقيق بعضها الآخر، فمثلا برنامج دعم أسعار التبوغ، يتنافى أصلا مع برنامج الأجهزة الطبية للحد من أسباب السرطان، والتبوغ في مقدمتها.

6. ان حلول بعض المشكلات أو القضايا قد تتضمن تكلفة عالية تفوق نسبة أضرارها أو كونها مشكلات، فمثلا يمكن منح الجرائم من الحدوث من خلال منع المواطنين من التجوال، وهنا التكلفة تمثل بحرية الأفراد، التي لا تتعادل مع المشكلة ولا تتناسب معها.

7. ان بعض المشكلات غير قابلة للحل النهائي، مهما تلقت من حلول ومعالجات، فالفقر والمرض والأمية مشكلات دائمة وستظل إلى ما لا نهاية.

8. ان بعض المشكلات أو القضايا التي لا تعالجها السياسات العامة، تتغير من حيث طبيعتها أثناء وضع السياسة وتشريعها، فسياسة المشكلات الزراعية قد تتحول من كونها تعالج زيادة الإنتاج إلى كونها أمام حال نقص في الإنتاج.

9. إن القضايا الأزموية والمشكلات الواسعة والحرجة، قد تعيق ايلاء الاهتمام بغيرها من المشكلات أو القضايا القائمة، كما تحد من توجيهات السياسة العامة للاهتمام بها، فالحرب مع دول أخرى على المستوى العسكري، قد تمنع من الحرب على الفقر أو الأمية أو البطالة، ومشكلة نقص الطاقة والوقود، تسحب الأضواء من الاهتمام بمشكلة التلوث البيئي.

إن كل تلك الأسباب، التي تعرقل تحقيق السياسة العامة لأهدافها، ينبغي ان تكون محط دراسة وتحليل وتقويم، ومحط اهتمام سياسي وإداري ومجتمعي، بغرض تقويضها واستئصال مسبباتها، من أجل تأكيد اليقين على بقدرة السياسة العامة على تحقيق أهدافها.

وهذا كله يكون على عاتق عملية تحليل السياسة العامة وربط عملياتها، كما يكون وبقدر أكبر من المسؤولية والحرص، على عاتق عملية التقويم الايجابي، الذي يوازن ويحلل ويقايس بين جدوى السياسات العامة، من حيث متطلباتها، وعملياتها، والمجازاتها، ونتائجها، وآثارها المجتمعية، وعند ذلك يمكن أن تتأكد مدى فاعلية السياسة العامة وكفاءتها، وبالتالي الاطمئنان إلى حقيقة معطياتها وما يترتب على أهدافها من متحققات وهذا هو المنطق العلمي لموضوع أو مفهوم أو نظرية السياسة العامة ضمن إطارها الكلي في البنية والتحليل.

مصادر الفصل التاسع

1. السيد عبد المطلب غانم، معايير التقويم (مصدر سابق)، ص 173.

2. Ham and Hill, Op. Cit, P. 174.
3. Macrae and Wilde , Op. Cit, P. 280.
4. Swiss, Op. Cit. P. 367.

5. أماني قنديل، معايير التقييم (مصدر سابق)، ص 90.

6. Dye, Op. Cit, P. 354.

7. احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 130.

8. Dunn, Op. Cit, P. 403-404.

9. احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 130.

10. Nakamura and Smallwood, Op. Cit, P. 67.
11. Dye, Op. Cit, P. 354-355.

12. ارجع الى:

- Dye, Op. Cit, P. 354-358.
- جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 194-197.

13. أماني قنديل، معايير التقييم (مصدر سابق)، ص 108-109.

14. سلوى شعراوي، صنع السياسات البيئية، (مصدر سابق)، ص 111-112.

15. كمال المنوفي، مصدر سابق، ص 40.

16. Nakamura and Smallwood, Op. Cit, P. 68-73.

17. أحمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 135-136.

18. Dunn, Op. Cit, P. 405.
19. Sapru, Op. Cit, P. 116.

20. أحمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 137.

21. Edward A. Suchman, Evaluation Research, New York, Russell Sage Foundation, 1967, P. 61-66.

22. السيد عبد المطلب غانم، معايير التقويم (مصدر سابق)، ص 189.

23. السيد عبد المطلب غانم، (مصدر سابق)، ص 189.

24. Nakamura and Smallwood, Op. Cit, P. 146-151.

25. ارجع الى:

- Dunn, Op. Cit, P. 405.
- Sapru, Op. Cit, P. 115-118.

26. السيد عبد المطلب غانم، معايير التقويم (مصدر سابق)، ص 194.

27. عامر الكبيسي، التطوير التنظيمي (مصدر سابق)، ص 98-100.

28. احمد مصطفى الحسين، مصدر سابق، ص 137-142.

29. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 203-207.

30. فهمي الفهداوي، الإدارة في الإسلام، (مصدر سابق)، ص 251-252.

31. ضيف الله النفيعي، مصدر سابق، ص 101- 102.

32. كتاب، أنظمة النزاهة الوطني، تحرير: جيريمي بوب، ترجمة: محمد عبد اللطيف مال الله، برلين، الشفافية الدولية، 1996، ص ز، ص، ك.

33. ارجع الى:

- الطيب، تحليل السياسات (مصدر سابق)، ص 35.
- Dunn, Op. Cit, P. 407.
- هيجان، مصدر سابق، ص 126-127.

34. Nakamura and Smallwood, Op. Cit, P. 73-77.

35. Dye, Op. Cit, P. 369-370.

36. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 199-202.

37. السيد عبد المطلب غانم، معايير التقويم (مصدر سابق)، ص 196-197.

38. عامر الكبيسي، التطوير التنظيمي (مصدر سابق)، ص 103.

39. عامر الكبيسي، المصدر نفسه، ص 98.

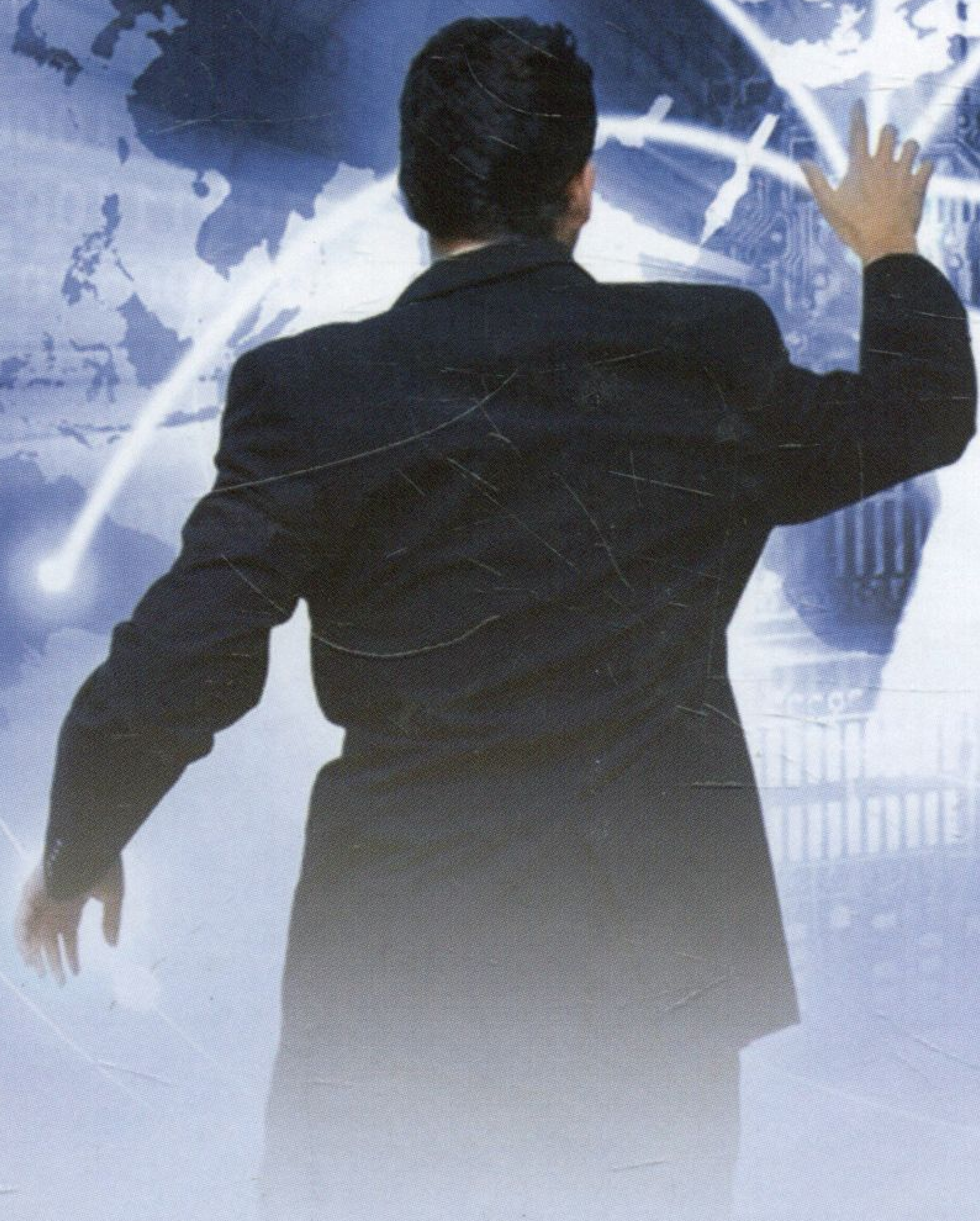
40. نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مصر، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (تسلسل-352)، 2000، ص 248-255.

41. جيمس اندرسون، مصدر سابق، ص 210-212. وقارن مع:

- Dye, Op. Cit, P. 373-375.


دار
المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة
شركة جمال أحمد محمد حيف وإخوانه
www.massira.jo


دار
المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة
شركة جمال أحمد محمد حيف وإخوانه
www.massira.jo



السياسة العامة

منظور كلي في البنية والتحليل

PUBLIC POLICY

MACRO PERSPECTIVE IN STRUCTURE & ANALYSIS







دار المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة
شركة جمال أحمد محمد حيف وإخوانه
www.massira.jo